

NOU

Norges offentlige utredninger 2010:7

Mangfold og mestring

Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet



Norges offentlige utredninger 2010

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.
Arbeidsdepartementet.
2. Håndhevelse av offentlige anskaffelser.
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
3. Drap i Norge i perioden 2004–2009.
Helse- og omsorgsdepartementet.
4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.
Arbeidsdepartementet.
5. Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.
Arbeidsdepartementet.
6. Pensjonslovene og folketrygdreformen I.
Finansdepartementet.
7. Mangfold og mestring.
Kunnskapsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2010:7**

Mangfold og mestring

Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. oktober 2008.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. juni 2010

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2010

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1058-4

07 Oslo AS, Oslo

Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. oktober 2008. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 1. juni 2010

Sissel Østberg
leder

Hasan Ajnadzic	Bashar Al-Raho	Anders Bakken
Aina Bigestans	Agneta Bolinder	Petter de Presno Borthen
Sølvi Ona Gjøl	Nina Tangnæs Grønvold	Helge Jagmann
Rita Kumar	Bodil Labahå	Arne Rekdal Olsen
Pernille Pettersen Smith	Håvard Vederhus	

Matias Nissen-Meyer
Sekretariatsleder

Grete Gåra Alvern
Synne Nordmark Børstad
Mare Erdis
Katrine Giæver
Anne Liltved
Elisabeth Løvaas

Innhold

1	Utvalgets samlede konklusjoner ...	11	5	Den språklige situasjonen	52
1.1	Hovedperspektiver og utvalgte forslag til tiltak	11	5.1	Innledning	52
1.2	Sammendrag	13	5.2	Kunnskap om læring av andrespråk	52
2	Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid.....	19	5.3	Morsmål og flerspråklighet	55
2.1	Utvalgets oppnevning og mandat	19	5.4	Utvalgets vurderinger	57
2.2	Utvalgets sammensetning	21	6	Opplæringssektoren – Styring, økonomi og organisering	59
2.3	Utvalgets arbeid.....	21	6.1	Innledning	59
2.4	Begreper	24	6.2	Utfordringer – kunnskapsgrunnlag.....	60
2.4.1	Om begrepet minoritetsspråklig.....	24	6.2.1	Barnehager	60
2.4.2	Morsmål, flerspråklighet og andre begreper	25	6.2.2	Grunnopplæring	61
2.4.3	Utvalgets vurderinger	26	6.2.3	Tilsynserfaringer	70
3	Norge som innvandringsland	28	6.3	Økonomi.....	72
3.1	Innledning	28	6.3.1	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	72
3.2	Livsløp, migrasjon og transnasjonalisme	29	6.4	Utvalgets vurderinger	81
3.3	Mangfoldet i innvandrerbefolkningen	30	6.4.1	Styring og organisering	81
3.3.1	Innvandrerens og etterkommerens landbakgrunn	30	6.4.2	Informasjon og veiledning.....	83
3.3.2	Levekår	32	6.4.3	Økonomi.....	85
3.3.3	Utdanning.....	33	7	Barnehage og andre tilbud i førskolealder	89
3.3.4	Norskkunnskaper	34	7.1	Innledning	89
3.4	Kultur, flerkultur og samfunn	35	7.2	Regelverk, organisering og finansiering	89
3.4.1	Kultur og kulturkunnskap	36	7.2.1	Gjeldende regelverk.....	89
3.4.2	Flerkultur	36	7.2.2	Organisering.....	92
3.5	Opplæringsinstitusjonene i et flerkulturelt samfunn	37	7.2.3	Finansiering	93
3.5.1	Skolen og utviklingen mot et mer flerkulturelt samfunn	37	7.3	Deltakelse i barnehage	94
3.5.2	Religiøse perspektiver i undervisningen	40	7.3.1	Deltakelsens omfang	94
3.6	Utvalgets vurderinger	40	7.3.2	Årsaker til lavere deltakelse blant minoritetsspråklige barn	95
4	Minoritetsspråklige elever og betydningen av sosial bakgrunn....	44	7.4	Sammenhengen mellom barnehagedeltakelse og sosial utjevning.....	99
4.1	Innledning	44	7.5	Barnehagens personale	100
4.2	Betydningen av sosial bakgrunn for minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner og utdanningsvalg.....	44	7.5.1	Ulike personalgruppers sammensetning og kompetanse	100
4.3	Hvorfor har familiebakgrunn betydning i skole og utdanning?	45	7.6	Barnehagens betydning for sosialisering, tilhørighet og fellesskap.....	101
4.4	Innvandrerdriv	48	7.6.1	Innledning	101
4.5	Forskjeller mellom minoritetsgrupper	50	7.6.2	Lekens plass i barnas språkutvikling	102
4.6	Utvalgets vurderinger	51	7.6.3	Forskning om barnehagen som sosial arena	102
			7.7	Språk og språkutvikling.....	103
			7.7.1	Betydningen av kvalitet i barnehagen	104

7.7.2	Språkutvikling i førskolealder	105	8.3.8	Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter	142
7.7.3	Ulike metoder for språkstimulering.....	107	8.3.9	Læreplan	143
7.8	Om kartlegging og dokumentasjon av barns språkutvikling.....	109	8.3.10	Kartlegging	144
7.8.1	Utviklingen i Skandinavia	109	8.3.11	Andre bestemmelser av betydning for elever med særskilt språkopplæring.....	144
7.8.2	Helsekontroll i fireårsalderen	109	8.3.12	Skolemiljøet	145
7.8.3	Kartleggingsverktøy	110	8.3.13	Det fysiske skolemiljøet	145
7.9	Pedagogisk materiell i barnehagene	113	8.3.14	Det psykososiale skolemiljøet.....	145
7.9.1	Innledning	113	8.3.15	Behandling av saker om skolemiljøet.....	145
7.9.2	Materiell som benyttes i barnehagene	113	8.3.16	Skyss.....	146
7.10	Samarbeid mellom foreldre og barnehage.....	114	8.4	Nærmere om særskilt språkopplæring.....	146
7.10.1	Generelt om foreldresamarbeid	114	8.4.1	Innledning	146
7.10.2	Barnehagens samarbeid med minoritetsspråklige foreldre.....	115	8.4.2	Kunnskapsgrunnlag – omfang av særskilt språkopplæring.....	146
7.10.3	Foreldre som språklige støttespillere.....	116	8.4.3	Om bakgrunnen for dagens regelverk for særskilt språkopplæring.....	146
7.11	Nyankomne barn	116	8.4.4	Praktiseringen av dagens opplæringstilbud for minoritetsspråklige	151
7.11.1	Tilskudd til nyankomne flyktningers barn	118	8.5	Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter	158
7.12	Barn som ikke går i barnehage.....	119	8.5.1	Innledning	158
7.12.1	Hvilke barn går ikke i barnehage	119	8.5.2	Omfang i bruken av læreplan i grunnleggende norsk	159
7.12.2	Kartlegging av tilbud til barn som ikke går i barnehage	119	8.5.3	Om bakgrunnen for innføring av ny læreplan.....	159
7.12.3	Språkgrupper for barn som ikke går i barnehage	119	8.5.4	Om læreplan i grunnleggende norsk.....	161
7.12.4	Åpne barnehager	120	8.5.5	Forholdet mellom læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i norsk.....	162
7.13	Utvalgets vurderinger	121	8.5.6	Grunnleggende ferdigheter	163
8	Minoritetsspråklige elever i grunnskolen.....	132	8.5.7	Kartlegging	163
8.1	Innledning	132	8.5.8	Implementering av læreplan i grunnleggende norsk	164
8.2	Motivasjon og læringsutbytte i grunnskolen – en oversikt	132	8.5.9	Læreplan i norsk med tilpasninger ...	166
8.2.1	Skolemotivasjon og innsats	132	8.5.10	Læreplan i norsk	166
8.2.2	Nasjonale prøver.....	132	8.6	Læreplan i morsmål for språklige minoriteter	167
8.2.3	Grunnskolepoeng.....	134	8.7	Andre ordninger relatert til flerspråklighet	167
8.2.4	Læringsutbytte i komparativt perspektiv.....	136	8.8	Flerkulturelle perspektiver i fagene	168
8.2.5	Oppsummering	138	8.8.1	Flerkulturelt perspektiv og kulturelt mangfold i læreplanene	168
8.3	Gjeldende rett	138	8.8.2	Vurderinger av hvordan flerkulturelle perspektiver inngår og kan inngå i fag	169
8.3.1	Opplæringslovens formål	138			
8.3.2	Rett og plikt til grunnskoleopplæring	140			
8.3.3	Ansvarsplassering	140			
8.3.4	Skolen	140			
8.3.5	Tilpasset opplæring	141			
8.3.6	Organisering av elevene i grupper	141			
8.3.7	Spesialundervisning	142			

8.8.3	Nærmere om utvikling av lesekompetanse	175	9.8.1	Om inntak til videregående trinn 1	216
8.9	Utvalgets vurderinger	175	9.8.2	Om inntak til videregående trinn 2 og 3	218
8.9.1	Særskilt språkopplæring.....	175	9.9	Rådgivningstjenesten.....	218
8.9.2	Ordinær læreplan i norsk	182	9.10	Yrkesretting av fellesfagene – fellesfagenes rolle.....	221
8.9.3	Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter	182	9.11	Utvalgets vurderinger	223
8.9.4	Læreplanen i morsmål for språklige minoriteter.....	185	9.11.1	Kunnskapsgrunnlag.....	223
8.9.5	Flerkulturelle perspektiver i fagene	186	9.11.2	Særskilt språkopplæring i videregående opplæring.....	223
8.9.6	Lesekompetanse.....	186	9.11.3	Språkstøtte i læretiden.....	228
9	Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring.....	187	9.11.4	Om inntak til videregående opplæring	228
9.1	Innledning	187	9.11.5	Rådgivning	230
9.2	Kunnskapsgrunnlag	187	9.11.6	Om justeringer av læreplaner i fellesfag	230
9.2.1	Omfang og sammensetning	187	9.11.7	Flerkulturelle perspektiver i fag	231
9.2.2	Prestasjoner i videregående opplæring	188	9.11.8	Økonomi.....	231
9.2.3	Valg av utdanningsprogram	190	9.11.9	Tiltak for bedre gjennomføring	231
9.2.4	Gjennomføring og frafall i videregående opplæring	190	10	Innføringstilbud for nyankomne elever	235
9.3	Gjeldende rett	199	10.1	Behov for tydelig organisering	235
9.3.1	Rett til inntak til videregående opplæring	199	10.2	Premissene bak aktuelle modeller for innføringstilbud.....	235
9.3.2	Ansvarsplassering for oppfyllelse av rettigheter i videregående opplæring	201	10.3	Ulike modeller for innføringstilbud	236
9.3.3	Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter	202	10.3.1	Modell for innføringsklasse	236
9.3.4	Rettigheter for ungdom som ikke blir tatt inn til videregående opplæring	202	10.3.2	Modell for innføringsskole.....	238
9.3.5	Retten til nødvendig rådgivning.....	202	10.3.3	Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1	239
9.3.6	Minoritetsspråklige elevers rett til utvidet tid i videregående opplæring	203	10.3.4	Videregående opplæring – innføringstilbud	240
9.3.7	Andre bestemmelser av betydning for minoritetsspråklige elever	203	10.4	Utvalgets vurderinger	241
9.4	Tilbudsstrukturen i videregående opplæring	203	11	Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven	246
9.4.1	Nærmere om fag- og yrkesopplæringen.....	204	11.1	Innledning.....	246
9.5	Tilskudd til lærebedrifter.....	208	11.2	Grunnopplæring spesielt organisert for voksne	246
9.6	Om igangsatte tiltak mot frafall	210	11.2.1	Grunnskoleopplæring for voksne.....	246
9.7	Særskilt språkopplæring i videregående opplæring	213	11.2.2	Videregående opplæring for voksne.....	248
9.7.1	Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter	214	11.2.3	Nærmere om læreplaner	249
9.7.2	Ordinær læreplan i norsk	215	11.2.4	Nærmere om krav til engelsk	250
9.8	Om inntakskravene til videregående opplæring	216	11.2.5	Nærmere om språkopplæring blant voksne	250
			11.3	Regelverk	251
			11.3.1	Rett til grunnskoleopplæring for voksne.....	251
			11.3.2	Spesialundervisning	252

11.3.3	Rett til videregående opplæring for voksne.....	252	14.1	Innledning.....	299
11.4	Finansiering av livsopphold for voksne i grunnopplæringen.....	255	14.2	Kunnskapsgrunnlag.....	299
11.5	Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA).....	257	14.2.1	Fra barnehage til skole.....	299
11.6	Utvalgets vurderinger.....	257	14.2.2	Fra barnetrinn til ungdomstrinn.....	301
12	Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	266	14.2.3	Fra ungdomsskole til videregående.....	301
12.1	Innledning.....	266	14.2.4	Fra videregående opplæring til høyere utdanning.....	303
12.2	Introduksjonsordningen.....	266	14.3	Regelverk.....	303
12.2.1	Bakgrunn.....	266	14.4	Utvalgets vurderinger.....	304
12.2.2	Innholdet i introduksjonsordningen.....	266	15	Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere.....	309
12.2.3	Resultater av introduksjonsordningen.....	268	15.1	Innledning.....	309
12.2.4	Kunnskapsgrunnlag – introduksjonsordningen.....	270	15.2	Kunnskapsgrunnlag.....	309
12.2.5	Introduksjonsloven – foreslåtte endringer.....	271	15.3	Gjeldende rett.....	315
12.3	Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.....	272	15.3.1	Barnehage.....	315
12.3.1	Innledning.....	272	15.3.2	Grunnopplæring.....	316
12.3.2	Opplæringens omfang.....	272	15.3.3	FNs barnekonvensjon.....	317
12.3.3	Innholdet i opplæringen.....	273	15.4	Økonomi.....	318
12.3.4	Deltakere i norskopplæringen.....	273	15.5	Utvalgets vurderinger.....	320
12.3.5	Kunnskapsgrunnlag – norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.....	275	15.5.1	Barn i førskolealder.....	320
12.3.6	Overgangsordningen.....	277	15.5.2	Grunnopplæring.....	322
12.3.7	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	277	15.5.3	Norskopplæring for voksne asylsøkere i mottak.....	325
12.3.8	Ny sjanse.....	278	15.5.4	Oppsummering.....	325
12.4	Utvalgets vurderinger.....	279	16	Minoritetsspråklige og spesialundervisning.....	327
13	Minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning.....	283	16.1	Innledning.....	327
13.1	Innledning.....	283	16.2	Omfang.....	327
13.2	Kunnskapsgrunnlag.....	283	16.3	Regelverk.....	329
13.2.1	Gjennomføring, studieeffektivitet og karakterprestasjoner.....	288	16.4	Utfordringer i forhold til utredning.....	330
13.2.2	Rekruttering og oppfølging av minoritetsspråklige studenter.....	289	16.5	Utfordringer i forhold til opplæringen.....	332
13.2.3	Supplerende utdanning.....	292	16.6	Utfordringer i forhold til overganger.....	334
13.3	Overgang fra høyere utdanning til arbeidsliv.....	293	16.7	Kompetanse.....	335
13.4	Regelverk – opptakskrav til høyere utdanning.....	294	16.8	Utvalgets vurderinger.....	337
13.5	Utvalgets vurderinger.....	295	17	Foreldresamarbeid.....	341
14	Overganger mellom opplæringssystemets nivåer.....	299	17.1	Innledning.....	341
			17.2	Foreldresamarbeid – kunnskapsgrunnlag.....	341
			17.3	Regelverk.....	345
			17.4	Utvalgets vurderinger.....	346
			18	Læremidler i skolen.....	348
			18.1	Innledning.....	348
			18.2	Ordinære læremidler.....	348
			18.2.1	Flerkulturelle perspektiver i bruken av digitale verktøy i grunnskolen.....	349

18.3	Særskilte læremidler	350			
18.4	Regelverk	353	20.3.2	Skoleledelse	374
18.5	Tilskudd til læremidler	353	20.3.3	Grunnskolelærerutdanning.....	374
18.6	Utvalgets vurderinger	354	20.3.4	Treårig faglærerutdanning for tospråklige på bachelornivå	376
19	Læringsmiljø	357	20.3.5	Kompetanseutvikling i grunnopplæringen	377
19.1	Innledning	357	20.4	Utvalgets vurderinger	379
19.2	Kunnskapsgrunnlag	357			
19.3	Regelverk	360	21	Økonomiske og administrative konsekvenser	385
19.4	Organisering	361	21.1	Innledning	385
19.5	Igangsatte tiltak for bedre læringsmiljø	361	21.2	Administrative og økonomiske konsekvenser	385
19.6	Utvalgets vurderinger	363			
20	Kompetanse	367		Litteraturliste	390
20.1	Innledning	367		Vedlegg	
20.2	Barnehage	368	1	Om læringsutbyttet til elever med innvandrerbakgrunn i grunnskolen og gjennomstrømning i videregående opplæring i de fem største byene	407
20.2.1	Førskolelærerutdanning	368	2	Kort sammendrag av OECD-studien «Migrant Education: Closing the Gap for Immigrant Students».....	412
20.2.2	Rammeplan for Førskolelærerutdanningen.....	368			
20.2.3	Samarbeid om bachelor i førskolelærerutdanningen	369			
20.2.4	Kompetanseutvikling i barnehagene	369			
20.3	Grunnopplæringen	370			
20.3.1	Studier rundt læreres kompetanse og kompetansebehov	371			

Kapittel 1

Utvalgets samlede konklusjoner

Opplæring for flerspråklige/minoritetsspråklige barn, unge og voksne byr både på muligheter og utfordringer. Utvalget ønsker å understreke verdien av flerspråklighet og kulturell kompetanse i dagens internasjonale arbeidsmarked. Både den kompetansen og de erfaringer innvandrere har med seg til Norge, kan være svært nyttig i en globalisert verden.

Det finnes ikke ett svar på hvordan det kan gis et best mulig opplæringstilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Det er nødvendig med en kjede av tiltak, og det kan være behov for forskjellige typer tiltak avhengig av situasjonen og den enkeltes forutsetninger. Innvandrerbefolkningen er meget sammensatt og landet vårt er preget av store lokale forskjeller, selv om vi har et skolesystem som i utgangspunktet skal være likt for alle.

1.1 Hovedperspektiver og utvalgte forslag til tiltak

Utvalget vil understreke at flerspråklige barn, unge og voksne utgjør en meget mangfoldig gruppe. Mange lykkes svært bra i opplæringssystemet i Norge og det bildet som tegnes i utredningen er i hovedsak et optimistisk bilde. Likevel er det noen utfordringer og noen klare muligheter for forbedring. Noen av utfordringene er universelle og gjelder alle i opplæringssystemet. Andre er mer spesifikke og knyttet til særskilte utfordringer minoritetsspråklige står ovenfor.

De vurderinger og tiltak som utvalget foreslår, kan samles i følgende hovedperspektiver:

Tidlig innsats

Tidlig innsats er anerkjent som et viktig prinsipp i all opplæring for å oppnå et best mulig læringsutbytte. Ikke minst gjelder dette all språkopplæring. Det er på denne bakgrunn utvalget blant annet foreslår følgende:

- økt deltakelse av barn med minoritetsbakgrunn i barnehagen gjennom gratis tid (20t/u) for alle barn og utfasing av kontantstøtten
- utvikling av egnede kartleggingsverktøy for både språkmiljø og minoritetsspråklige enkeltbarn i barnehagen tilpasset barnehagens egenart og barnets behov
- utvikling av egnede kartleggingsverktøy for minoritetsspråklige elever i grunnskole og videregående opplæring tilpasset disse skoleslagene og elevenes behov
- nasjonale standarder for innføringsklasser for nyankomne elever i grunnskolen og videregående opplæring før en overgang til ordinær undervisning
- den nye læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (en nivåbasert overgangsplan) anbefales brukt i særskilt norskopplæring. Et mindretall i utvalget går i en særmerknad inn for at læreplan i grunnleggende norsk gjøres obligatorisk.
- tilbud om språk- og kommunikasjonskurs i forkant av, eller som en del av, høyere utdanning for å styrke gjennomføringsgraden og bedre overgangen til arbeidslivet.

Utvalget har i tillegg fremmet tiltak særskilt rettet mot sent ankomne elever og voksne.

Langvarig andrespråkopplæring

Forskning viser at det å lære et andrespråk så godt at det fungerer som fullverdig opplæringspråk, tar fra 5-7 år. Utvalget foreslår derfor blant annet følgende:

- elever skal fortsatt kunne gis særskilt språkopplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, også etter at de er overført til ordinær undervisning
- alle elever, men spesielt elever som har et annet morsmål enn norsk, vil ha behov for at det arbeides med norsk skriftlig og muntlig i alle fag i tråd med Læreplanverket for Kunnskapsløftet

- både lærere som underviser i norsk og lærere som underviser i andre fag bør ha kompetanse i norsk som andrespråk og kunnskap om flerspråklighet
- lærlinger bør få tilrettelagt for utvikling av norsk språk i læretiden
- det ordinære norskfaget må gjennomgås med sikte på å styrke andrespråks- og flerspråksperspektiver
- utvikling av språktester som et alternativ til det ordinære norskfaget for sent ankomne elever som ønsker studiekompetanse eller fagbrev
- styrking av ulike former for uformell opplæring som sommerskole, leksehjelp, tilbud gjennom frivillige organisasjoner og foreldregrupper.

Flerspråklighet som en verdi

Utvalget er samlet om at det er nødvendig med en holdningsendring i opplæringssystemet, og i samfunnet generelt, slik at flerspråklighet sees som en verdi for den enkelte og for Norges muligheter for å lykkes i et globalt arbeidsmarked. Utvalget fremmer blant annet følgende forslag som har til hensikt å fremme flerspråklighet:

- styrking av kompetansen til tospråklig personale i barnehagen
- utvikling av pedagogisk materiale på flere språk for barn i førskolealder
- retten til morsmålsundervisning opprettholdes i tråd med dagens § 2-8, dvs. kobles til om elevene har behov for morsmålsundervisning og/eller tospråklig fagopplæring for å lære norsk opp til et nivå som gjør at de kan følge ordinær undervisning. Utvalget mener at det er grunnlag for økt bruk av gjeldende rett til morsmåls- og tospråklig fagopplæring. Et mindretall i utvalget går i en særmerknad inn for en generell rett til morsmålsundervisning for alle med et annet morsmål enn norsk
- revidering av dagens læreplan i morsmål for språklige minoriteter slik at utvikling av morsmålet og flerspråkligheten gis en større egenverdi
- utvikling av en ny læreplan i morsmål som et fag som kan velges gjennom hele skoleløpet i tillegg til, eller som alternativ til, fremmedspråk
- utvikling av digitale læringsressurser, fjernundervisning og læremidler som fremmer flerspråklighet
- økt bruk av tospråklig opplæring i fag

- gi tilbud om ikke-vestlige språk som 2. fremmedspråk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

Kompetansebehov i opplæringssektoren

Utvalget har i alle deler av opplæringssystemet avdekket et behov for kompetanseutvikling. Den kompetansen det er behov for, må differensieres, men generelt sett dreier det seg om kulturkompetanse, tverrkulturell kommunikasjonskompetanse, kunnskap om sosiale og kulturelle endringsprosesser, kompetanse i norsk som andrespråk, kunnskap om flerspråklighet og flerkulturell pedagogikk. Behovet for kompetanse må dekkes på både kort og lang sikt. Utvalget foreslår blant annet:

- at flerkulturell og flerspråklig kompetanse integreres i alle typer førskolelærer- og lærerutdanning
- at det satses på etter- og videreutdanning av personalet i dagens opplæringssystem, både på eier, leder- og førskolelærer- og lærersiden. Behovene synes særlig store i videregående opplæring, voksenopplæring og i barnehagen. Også innenfor grunnskolen er det avdekket store kompetansebehov. Variasjonene er store mellom kommuner og innen kommuner.
- oppretting av et senter for språkutvikling som skal forske på hvordan barn utvikler og bruker flere språk.

Implementeringsutfordringer

Utvalget har avdekket at det er et stort potensial for å implementere dagens regelverk bedre. Det kan skyldes manglende kunnskap (jf. punktet ovenfor), manglende prioritering av disse elevgruppene, dårlig økonomi og/eller manglende lærerkrefter mm. Utvalget forslår blant annet:

- økt samarbeid mellom kommunene for å kunne utnytte spisskompetanse utviklet enkelte steder
- økt samarbeid og erfaringsutveksling mellom barnehage- og skolesektoren
- styrking av formelle og gjensidig forpliktende prosedyrer for overgangen mellom barnehage og skole
- økt samarbeid mellom fylker og kommuner særlig med hensyn til overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring og forholdet mellom grunnopplæring og voksenopplæring

- økt bruk av ny teknologi og utvikling av gode faglige nettverk slik at spisskompetanse kan spres og deles
- kravet til skolefaglig kompetanse over skolenivået må styrkes i opplæringsloven og krav til barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over barnehagenivået må innføres i barnehageloven
- det flerkulturelle perspektivet må ivaretas i universelle tiltak og ordninger av generell karakter
- i det videre arbeidet med inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner bør det vurderes om det er tatt tilstrekkelig hensyn til ressursbehovet knyttet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

1.2 Sammendrag

Rapporten er delt inn i fire deler: innledende del (kapittel 2-6), hoveddel (kapittel 7-13), del om tverrgående temaer (kapittel 14-20) og avsluttende del (kapittel 21).

Innledende del

I rapportens innledende del, kapitlene 2-6, gis det en beskrivelse av bakgrunnen for utvalgets arbeid og generell informasjon om dagens situasjon for minoritetsspråklige i skolen og i samfunnet som helhet. I kapittel 2 beskrives utvalgets mandat, sammensetning og hvilket arbeid som er gjennomført i løpet av det drøye halvannet året utvalget har eksistert. Kapittel 3 gir en oversikt over Norge som innvandringsland og mangfoldet i innvandrerbefolkningen. I tillegg drøfter kapitlet kulturell kompleksitet og opplæringsinstitusjonenes rolle i et flerkulturelt samfunn. Kapittel 4 og 5 tar for seg hovedfaktorer for å forklare ulikhet i læringsutbytte, sosial bakgrunn og språk. I kapittel 4 gis det en presentasjon av betydningen av sosial bakgrunn for skoleprestasjoner og utdanningsvalg blant minoritetsspråklige elever, og en beskrivelse av ulikheter mellom innvandrergrupper. Kapittel 5 beskriver den språklige situasjonen og hvordan forskning viser at andrespråk best kan læres. Kapittel 6 beskriver styring, økonomi og organisering av opplæringssektoren, med særlig fokus på ordninger som berører minoritetsspråklige spesielt. Utvalgets vurdering er at det generelt er store utfordringer med hensyn til implementeringen av Kunnskapsløftet. Når det gjelder opplæring for minoritetsspråklige, ser utvalget behov

for både sterkere styring og tydeligere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, bedre informasjonsflyt, bedre regelverkforståelse og kompetanseheving. Det foretas også en vurdering av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner.

Hoveddel

Rapportens hoveddel, kap. 7-13, starter med et kapittel (7) om barnehage og andre tilbud i førskolealder. Det gis i kapitlet særlig omtale av språk og språkutvikling i førskolealder, og betydningen av kartlegging og dokumentasjon av språkmiljø og barns språkutvikling. Barnehagen som sosial læringsarena er også en vesentlig del av kapitlet. Etter utvalgets syn vil gode barnehagetilbud være det som best kan gi minoritetsspråklige barn en likeverdig mulighet til å delta i meningsfulle aktiviteter i fellesskap med jevnaldrende. For å øke minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehage, skisserer utvalget flere muligheter, blant annet:

- Gratis kjernetid for alle. Det langsiktige målet må være at barnehage blir et gratis tilbud.
- Kontantstøtten utfases.
- Informasjons- og rekrutteringskampanjer.
- Kompetanse i flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en obligatorisk del av førskolelærerutdanningen.
- Utvikling av tjenlig språkkartleggingsverktøy for barn med annet morsmål enn norsk.
- Innføringstilbud til nyankomne barn under opplæringspliktig alder i ordinær barnehage.

I kapitlene 8 og 9 beskrives situasjonen for minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i videregående opplæring. I kapittel 8 gis en tilstandsbeskrivelse for grunnskolen. Det fremgår at minoritetsspråklige elever har et lavere læringsutbytte enn majoritetsspråklige, på tross av høy motivasjon og trivsel i skolen. Utvalget mener en rekke forhold virker inn på elevenes læringsutbytte i skolen: skolens evne til å kompensere for sosial bakgrunn, læringsmiljø, skole-hjem samarbeid, kompetanse i alle ledd, overganger mellom skoleslag, læremidler og styring av sektoren. Utvalget ser nærmere på retten til særskilt språkopplæring og bruken av læreplanen i grunnleggende norsk. Også læreplan i morsmål, læreplan i norsk med tilpasninger og den ordinære læreplanen i norsk omtales. Utvalgets erfaring er at elever mange steder ikke gis den opplæring de etter opplæringsloven § 2-8 skulle hatt. Mange steder fattes ikke enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og

elever får ikke sjelden et svært begrenset tilbud. Utvalget mener at flerspråklighet i større grad må fremmes som et ideal i opplæringen. Utvalget vil understreke betydningen av at det flerkulturelle perspektivet gjenspeiles i ulike fag. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring og foreslår tiltak for å oppnå dette. Dette bør blant annet gjøres ved at:

- Elever med annet morsmål enn norsk gis anledning til å få eget morsmål som fag gjennom hele opplæringsløpet.
- Det må satses betydelig på videreutvikling av digitale læringsressurser og digitalt kartleggingsmaterieill, og slike ressurser og materieill må gjøres lett tilgjengelig for skoler og lærere.
- Det må utvikles modeller for fjernundervisning i samarbeid med skoleeiere.
- Det må etableres støtteordninger for innkjøp av fjernundervisningsutstyr.
- Tilbudet om leksehjelp, også med personer som behersker elevenes morsmål, må styrkes. Det bør legges til rette for leksehjelp over nettet.

Utvalget understreker at Læreplanen i grunnleggende norsk skal være en overgangsplan. Utvalget mener at forholdene må legges bedre til rette for at læreplanen i grunnleggende norsk kan brukes etter forutsetningene. Utvalget mener at hovedregelen bør være at Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal benyttes.

Kapittel 9 viser til at minoritetsspråklige elev-ers deltakelse i videregående opplæring over tid har hatt en positiv utvikling. Samtidig ligger det en betydelig utfordring i å få ned frafallet. Særlig er frafallet stort innenfor fag- og yrkesopplæringen. Sett under ett har minoritetsspråklige elever en frafallsprosent det er grunn til å se på med stor bekymring. Både generelle tiltak for å forhindre frafall, som bedre rådgivning, sommerskole og leksehjelp, og særskilte tiltak som økt bruk av særskilt språkopplæring, bruk av innføringsklasser og styrket kompetanse i norsk som andrespråk og flerkulturell kompetanse hos faglærere og ledelse vil, etter utvalgets oppfatning, både kunne bidra til at langt flere minoritetsspråklige gjennomfører videregående opplæring og til at de presterer bedre.

For elever som kommer sent i skoleløpet og for voksne, kan læreplanen i grunnleggende norsk, etter utvalgets vurdering, innebære store utfordringer. Utvalget mener derfor at det må opprettes en særskilt ordning for sent ankomne

elever som gir mulighet til å oppnå generell studiekompetanse uten eksamen i ordinær norsk. Utvalget foreslår at minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse før de går videre til Vg1. Minoritetsspråklige elever som trenger det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i undervisningen i videregående skole, og foreslår tiltak knyttet til dette.

Utvalget anbefaler at ulike ordninger med språkstøtte i læretiden for minoritetsspråklige elever innen yrkesfaglige studieretninger, videreutvikles og utprøves. Det anbefales også at læringer og lærebedrifter gis tilbud om (fagspesifikk) språkopplæring i læreperioden.

Kapittel 10 skisserer modeller for opplærings-tilbud til nyankomne, minoritetsspråklige elever. Utvalget mener det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvordan denne opplæringen organiseres, og utvalget anbefaler at det gis visse føringer gjennom regelverket. Utvalget anbefaler at det etableres innføringsklasser på ordinære skoler, da dette vil gjøre det lettere for de nyankomne elevene å bli inkludert blant de majoritetsspråklige. Samtidig ser utvalget at muligheten for samling av ressurser og kompetanse vil kunne tale for egne innføringsskoler noen steder. Dette må vurderes ut i fra lokale forhold i den gitte situasjon. Utvalgets forslag til modell for videregående opplæring, skisserer bruk av innføringsklasser som et «år 0» i videregående opplæring, og åpner for å bruke to år på Vg1 for elever som har behov for lengre tid. Utvalget ser at det er en utfordring å finne gode løsninger for sent ankomne elever i skjæringspunktet ungdomsskole/grunnskoleopplæring for voksne/videregående opplæring. Utvalget mener at grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 mange steder er en utnyttet mulighet. Elever som kommer i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen, bør kunne få et tilbud om å ta grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 før overgang til videregående opplæring. I innføringsfasen finner utvalget at det vil kunne være nødvendig med avvik fra fag- og timefordeling. Utvalget ser også at avvik fra forskrifter om elevvurdering vil kunne være formålstjenlig i en innføringsperiode.

Opplæring for voksne etter opplæringsloven beskrives i kapittel 11, mens introduksjonsordningen for voksne med opplæring i norsk og samfunnskunnskap beskrives i kapittel 12. Kapittel 11 tar i hovedsak for seg grunnopplæring for voksne

etter opplæringsloven kap. 4A (grunnskoleopplæring og videregående opplæring).

Utvalget mener at tiden er inne for et løft i voksenopplæringen. Voksenopplæringens organisering og innhold, herunder alle tiltak rettet mot minoritetsspråklige, må vurderes samlet for å sikre en tjenelig ansvars plassering. Utvalget har registrert både mangelfull forståelse og etterlevelse av regelverket. Det er identifisert utfordringer knyttet til organisering, kompetanse og finansiering når det gjelder opplæring av voksne. Utvalget mener at det må etableres ordninger som sikrer voksne i grunnopplæringen midler til livsopphold. Utvalget etterlyser informasjonsstrategier som sikrer at voksne gjøres kjent med sine rettigheter og med de tilbudene som finnes. Utvalget anbefaler en egen bestemmelse om rett til særskilt språkopplæring for voksne.

Etter utvalgets oppfatning har introduksjonsordningen (kapittel 12) gitt mer systematikk i arbeidet med nyankomne flyktninger og innvandrere. Utvalget ser behov for at et helhetlig familieperspektiv inngår som en del av de individuelle planene knyttet til ordningen, blant annet for å få flere kvinner til å delta. Manglende utnyttelse av medbrakt kompetanse, representerer en kostnad både for den enkelte og for samfunnet. Introduksjonsprogrammet må tilpasses, og norskopplæringen må innrettes, mot den utdanningen deltakeren allerede besitter. Det bør innarbeides kvalifiseringskurs for de som ønsker å ta høyere utdanning i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Utvalget anbefaler en økt satsing på grunnskoleopplæring i programperioden, noe som igjen vil kunne føre til at flere gjennomfører videregående opplæring etter avsluttet introduksjonsprogram. Det bør tas hensyn til hvilke kvalifiseringstilbud kommunene er i stand til å tilby når flyktninger skal bosettes. Utvalget mener at det er behov for ytterligere kunnskap om hva slags utdanning deltakerne tar etter endt program, i hvilken grad deltakerne får arbeid som tilsvarer deres kvalifikasjoner, og om hva som skjer med dem som ikke går over i arbeid eller utdanning.

Utvalget mener dagens frist om fullført pliktig norskopplæring innen tre år, bør vurderes erstattet med at opplæringen må være påbegynt innen ett år etter at rett og plikt har begynt å gjelde. Videre at dette knyttes sammen med et krav til gjennomstrømning satt til et visst antall timer pr år. Utvalget ser det som bekymringsfullt at mange innvandrere ikke omfattes av rett til gratis norskopplæring, og at dette vil gjelde langt flere etter at overgangsordningen opphører i september 2010.

Utvalget anbefaler at det utvikles tilbud om gratis nettbasert norskopplæring. 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår bør sentraliseres og gjøres nettbasert. Norskopplæringen bør sees i sammenheng med andre kvalifiserings tiltak.

Utvalget påpeker det store behovet for kvalifisert pedagogisk personell i opplæringen for voksne. Utvalget ser det som en utfordring at det er manglende sammenheng mellom introduksjonsloven og opplæringsloven. Utvalget har erfart at dette blant annet gir særlige utfordringer for inntak til videregående opplæring for voksne.

Mange av de minoritetsspråklige studentene lykkes i høyere utdanning (kapittel 13). På samme tid er det nyanser i dette bildet. Det er variasjoner mellom minoritetsgrupper, skjevheter i valg av studier og visse utfordringer knyttet til gjennomføringsgrad. Utvalget mener at det må være et mål at et bredere lag av innvandrerbefolkningen tar høyere utdanning, at flere menn med innvandrerbakgrunn deltar og at de minoritetsspråklige studentene sprer seg utover flere av de forskjellige utdanningene som tilbys. Ulike former for rådgiving/veiledning og studentstøtte er, etter utvalgets vurdering, sentralt for å øke gjennomstrømningen og spredningen. De høyere utdanningsinstitusjonene besitter kompetanse som i langt større grad bør kunne utnyttes i forhold til norskopplæring for voksne innvandrere som allerede har høyere utdanning, eller deler av slik utdanning. Norskopplæring innenfor utdanningsinstitusjonene vil kunne forkorte disse personenes vei ut i relevant arbeid.

Tverrgående tema

Kapittel 14 beskriver overganger mellom de ulike opplæringsnivåene. Utvalget påpeker at en god overgang forutsetter faglig solid dokumentasjon, utviklet dialog og samhandling mellom nivåene samt en felles begrepsforståelse hos profesjonsutøverne. I overgangen mellom barnehage og skole, mellom barnetrinn og ungdomstrinn og i overgangen til videregående opplæring er det særlig viktig med et godt samarbeid med hjemmene. Utvalget understreker behovet for gode rutiner for overføring av informasjon ved alle overganger i opplæringssystemet. Utvalget mener at skolens og skoleeiers ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og mellom skoleslag, må forankres i opplæringsloven. For å sikre en god og forsvarlig praksis når det gjelder overføring av informasjon, mener utvalget det bør

innføres en kommunal/fylkeskommunal plikt til overgangsrutiner mellom barnehage og skole og mellom skoleslagene. For barn som har kommet kort i sin norskspråkutvikling ved overgang til grunnskolen, er det svært viktig at den informasjon som en eventuell kartlegging gir, og de tiltakene en har igangsatt, følges opp og formidles videre til skolen. Informasjonsflyten innenfor den enkelte skole må være forankret i ledelsen. Det må etableres systemer og rutiner som sikrer at relevant informasjon om den enkelte elev kommer frem til alle aktuelle aktører på skolen. Skoleledelsen må stå ansvarlig for at hjemmene får nødvendig informasjon fra skolen.

Opplæring for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere omtales i kapittel 15. Utvalget viser til artiklene 28 og 29 i FNs barnekonvensjon som sikrer alle barn lik rett til utdanning samt til artikkel 31 som sier at barnets rett til hvile, fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer til barnets alder, skal anerkjennes. Utvalget ser det som viktig at barn og unge som bor på asylmottak eller i omsorgssenter deltar i et normalt opplæringsløp så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Utvalget går inn for å rettighetsfeste barnehageplass til barn av asylsøkere. Barns fysiske miljø i asylmottakene bør bedres, for eksempel ved å etablere lekerom som er tilgjengelig for familiene hele dagen. Utvalget mener at fylkesmennene må intensivere sitt tilsyn med at opplæringen gjennomføres i henhold til regelverket for barn/unge i mottak og i omsorgssentre. Ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring. Det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år. Utvalget foreslår en styrking av tilskuddsordningene knyttet til opplæring av barn og unge asylsøkere. Det bør vurderes et opplæringstilbud til asylsøkere som har gjennomført 250 timer norskopplæring og som fortsatt oppholder seg i mottak. Det foreslås også styrking av informasjon og veiledning ut til barnehageeiere og skoleeiere gjennom nettverksbygging, veiledning og informasjonsarbeid.

Kapittel 16 omhandler spesialundervisning for minoritetsspråklige. Utvalget har foretatt en avgrenset gjennomgang av dette temaet. Barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn ser ut til å være overrepresentert i det spesialpedagogiske hjelpeapparatet. Voksne minoritetsspråklige ser ut til å være underrepresentert med hensyn til spesialpedagogisk utredning og hjelp. Undersøkelser blant foreldre til barn med spesielle opplæringsbehov viser at systemet rundt barnet opple-

ves som en utfordring. Denne opplevelsen kan forsterkes for minoritetsspråklige foreldre. Elever som ankommer Norge i løpet av i opplæringsløpet, kan være en særlig utsatt gruppe. Skolen må raskt kunne fastslå elevens forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring. Ikke minst er det viktig å få kartlagt og få bekreftet eller avkreftet mistanker om spesielle behov ut fra språkvansker, lese- skrive- eller matematikkvansker eller effekter av eventuelle traumatiske forhold. Utvalget finner et betydelig behov for kompetanseheving blant lærere og skoleledere, PPT og øvrig hjelpe-tjeneste. Det er behov for midler til kunnskaps- og metodeutvikling rettet mot minoritetsspråklige barn med spesielle behov.

Betydningen av foreldresamarbeid beskrives i kapittel 17. Utvalget legger til grunn at foreldre, uansett bakgrunn, har stor betydning for barns læring og utvikling. Det er derfor svært positivt at mange foreldre med innvandrerbakgrunn oppmuntrer barna sine til å lykkes i utdanningssystemet. I møte med foreldre som kommer fra land med andre skolesystemer, blir det spesielt viktig å avklare forventninger. Foreldrene må blant annet få informasjon om hvordan skolen tilrettelegger for morsmålsundervisning, særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Det er en økende gruppe foreldre med språklig og kulturell bakgrunn fra andre land, som er født i Norge og som kjenner skolesystemet godt. Dette er foreldre som har rik erfaring med å være flerspråklig elev i norsk skole, og skolene bør utnytte denne ressursen. Barnehagens og skolens personale må ha forståelse for de spesielle utfordringene en del minoritetsspråklige elever og deres foresatte kan slite med knyttet til erfaringer i hjemlandet eller migrasjonsprosessen. Utvalget anbefaler at det utarbeides en veileder i foreldresamarbeid for barnehage og skole som omfatter særlige utfordringer, og forslag til tiltak, når det gjelder minoritetsspråklige foreldre. Skolelederopplæringen og lærerutdanningen må ta for seg behovene til de minoritetsspråklige elevene og samarbeidet med deres foreldre.

I kapittel 18 drøftes i hvilken grad ordinære læremidler ivaretar et flerkulturelt perspektiv og hvilke særskilte læremidler som er utviklet for minoritetsspråklige. Utvalget mener ordinære læremidler må reflektere dagens flerkulturelle samfunn. Det er betydelige behov for nyutvikling, videreutvikling og tilrettelegging av ordinære læremidler slik at de egner seg for bruk i en flerkulturell klasse, hvor mange elever har et annet morsmål en norsk. Når det gjelder særskilte lære-

midler for minoritetsspråklige, vil digitale læremidler være helt sentrale i opplæringen av minoritetsspråklige elever i tiden fremover. Det vil være behov for å styrke bruken av, og å videreutvikle, digitale læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever. I denne forbindelse mener utvalget at samarbeidet med Sverige knyttet til nettstedet «Tema morsmål» må styrkes ytterligere. Utvalget ønsker å styrke tilskuddsordningen til læremidler for minoritetsspråklige elever. Utvalget viser til at tospråklige ordbøker er et meget effektivt hjelpemiddel. Utvalget anser nettbaserte ordbøker og annet oppslagsverk som svært nyttige i andrespråklæringen. Utvikling av egnede ordbøker for minoritetsspråklige elever og lærlinger innen fag- og yrkesopplæringen må prioriteres.

Utvalget understreker, i kapittel 19, at det flerkulturelle perspektivet må være en del av skolens og skoleeiers systematiske arbeid med læringsmiljøet. Det positive ved å ha en uensartet elevmasse og de mulighetene mangfoldet i barnehager og skoler gir, må synliggjøres og tydeliggjøres. Skoleeier og skoleledelse må gjenspeile samfunnets språklige og kulturelle mangfold i sin rekrutteringspolitikk. Lærere har, som rollemødell, et særlig ansvar for at barnehagens og skolens verdigrunnlag etterleveres i praksis. Det må vises nulltoleranse i forhold til diskriminering, mobbing, vold og trakassering. Utvalgets erfaring viser at de skolene som aktivt involverer foreldre, lykkes best i å skape et godt læringsmiljø. Læringsmiljø og ledelse, herunder minoritetsspråklige elevers særlige utfordringer og behov, bør inngå i skolelederutdanningen, lærerutdanningen og i etter- og videreutdanning for lærere og skoleledere. Nasjonale standarder for pedagogtetthet i skolen bør innføres. Veilederkorps, fadderordninger, verdigrupper og ulike forskningsbaserte programmer mot mobbing vil kunne bidra til et trygt og godt læringsmiljø for minoritetsspråklige elever. Det er viktig at det sikres at generelle ordninger, programmer og tiltak ivaretar det flerkulturelle perspektivet. Frivillige organisasjoner som retter sitt arbeid mot rasisme og diskriminering, kan spille en viktig rolle i forhold til å unngå disse problemene i skolen. En utvidet skoledag med variert undervisning og varierte aktiviteter, vil kunne virke gunstig på læringsmiljøet. Idrett og kultur er ofte viktige arenaer for inkludering og hvor elever kan hevde seg uten nødvendigvis å beherske norsk. Utvalget foreslår at skolefritidsordningen (SFO) blir gratis for alle elever og inngår i tilbud om en utvidet skoledag. Statistikkgrunnlaget bør bedres når det gjelder læringsmiljøet for flerspråk-

lige elever. Det er behov for å undersøke om ulike programmer for bedre læringsmiljø er tilpasset en flerkulturell skole.

Opplæringssektorens kompetansesituasjon og fremtidige behov på dette feltet behandles i kapittel 20. Relevant og god kompetanse hos pedagoger, rådgivere, i ledelsen og hos skoleeiere/barnehagemyndighet har meget stor betydning for opplæringstilbudet – og kvaliteten på innholdet i tilbudet – som gis til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget har identifisert varierende kompetanse. Det er registrert et gjennomgående ønske om etter- og videreutdanning i flerkulturell pedagogikk for lærere og førskolelærere som arbeider med barn og unge i barnehage og skole. Også mange nyutdannede lærere har etterspurt ytterligere faglig kvalifisering for arbeid i en flerkulturell skole. Økt kompetanse og større satsing på kompetanseutvikling generelt, og spesielt innen områder med betydning for minoritetsspråklige barn og elever, vil kunne bidra betydelig til å øke disse barnas og elevenes mestring og læringsutbytte. Utvalget tar videre til orde for en kompetanseheving hos lærere i voksenopplæringen. For å sikre implementeringen av læreplaner og regelverk, er betydningen av skoleeiers kompetanse påpekt i forskningsbidrag.

Utvalget mener generell kunnskap om det flerkulturelle samfunnet må være en integrert del av de fleste profesjonsutdanningene. I planer og rammer for lærerutdanningene og helse- og sosialutdanningene må et flerkulturelt perspektiv være normalperspektivet. Det er, blant annet i forbindelse med grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring, sentralt at (alle) lærere kjenner til de særlige språklige utfordringer som er knyttet til utvikling av begreper og ordforråd for andrespråkelever, og hvilke utfordringer som kan ligge i å følge undervisning på et morsmål som ikke er ens eget. Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bidra til å heve kompetansen på feltet. Det foreslås blant annet at kompetanse i norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en obligatorisk del av førskole- og grunnskolelærerutdanningene. Også PPU bør utvikle denne type kompetanse. Flerkulturell forståelse må inngå i skolelederutdanningen og i lederutdanning for barnehagene. Det må tilbys etter- og videreutdanning, både innen generell flerkulturell kompetanse og innen andrespråklæring. Skole- og barnehageeiere må kartlegge foreliggende flerkulturell og flerspråklig kompetanse hos ansatte i skoler og barnehager, og å gi etterutdan-

ning og kurs når kompetansen ikke er tilstrekkelig til å gi et godt tilbud til barna/elevne. Det må etableres et systematisk videreutdanningstilbud for førskolelærere. Morsmåslærere/assistenter/tospråklige assistenter, både i skole og barnehage, skal tilbys en form for videreutdanning, og dersom de ønsker det, bør de få mulighet til å utdanne seg videre til førskolelærere/lærere. Det

bør opprettes et senter for språkutvikling som skal forstå og forske på hvordan en best mulig legger til rette for barns utvikling av flere språk.

Utvalgets vurderinger og forslag presenteres til slutt i hvert kapittel. Innenfor enkelte avgrensede tema har utvalget delt seg. For øvrig er innstillingen enstemmig.

Kapittel 2

Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

2.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Ved kongelig resolusjon 24. oktober 2008 oppnevnte Regjeringen et utvalg for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

Utvalget ble ved oppnevningen gitt følgende mandat:

«Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i barnehage, skole og høyere utdanning, for å legge forholdene bedre til rette for at;

- Barnehagetilbudet gir minoritetsspråklige et best mulig grunnlag for utvikling og videre læring.
- Minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen får en likeverdig opplæring, et best mulig læringsutbytte og læringsmiljø
- Minoritetsspråklige tilegner seg gode grunnleggende ferdigheter
- Det legges et godt grunnlag for at minoritetsspråklige kan delta i arbeidsliv og /eller høyere utdanning

Utvalget skal vurdere om nåværende ansvarsforhold, virkemidler og tiltak sikrer inkluderende og likeverdige opplæringstilbud/utdanning. Dette betyr blant annet en gjennomgang av organiseringen og innholdet i opplæringen, samt juridiske og økonomiske rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklige barn, unge og voksne. På bakgrunn av vurderingene skal det foreslås eventuelle endringer og tiltak som bidrar til å øke kunnskapen om, og som kan gi bedre læringsutbytte og læringsmiljø for minoritetsspråklige på alle nivåer. Utvalget skal ta i bruk eksisterende forskning og data og innhente ny kunnskap der det er behov for det.

Utvalget skal vurdere hvordan minoritetsspråklige ivaretas i strukturene (regelverket, finansiering, forvaltningsansvar, organisering) og hvordan dette fungerer i praksis. Videre

skal utvalget vurdere om og på hvilke måter det flerkulturelle perspektivet er integrert i opplæringsinstitusjonene.

Stjernø-utvalget har i sin innstilling Sett under ett (NOU 2008:3) under overskriften etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning gjort drøftinger og gitt sine tilrådinger som vil bli vurdert særskilt. Det er likevel viktig at høyere utdanning inngår i det perspektivet utvalget skal anlegge. Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ble nylig vurdert av et eget utvalg ledet av Knut Brautaset og blir fulgt opp på dette grunnlag.

Utvalget skal vurdere og foreslå tiltak knyttet til:

- det ordinære barnehagetilbudet og andre tilbud for minoritetsspråklige barn i førskolealder. Utvalget skal videre vurdere former for samarbeid med foreldre og foresatte og vurdere særskilte tilbud om språkstimulering i og utenfor barnehage. Utvalget skal foreslå eventuelle tiltak for å styrke og bedre tilbudet.
- å øke minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehager og språkstimulerende tilbud i førskolealder.
- behovet for etterutdanning av førskolelærere i barnehagen og lærere i grunnopplæringen.
- hvordan den ordinære opplæringen i grunnskole og videregående opplæring fungerer i praksis for minoritetsspråklige, inkludert asylsøkere. Utvalget skal foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer.
- gjennomgå finansieringen, organiseringen, regelverket og innholdet i ulike særskilte opplæringstilbud for minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen, som for eksempel norskopplæring og annen særskilt språkopplæring¹, særskilte klasser² og ulike opplæringsmodeller for ungdom med kort botid i Norge. Utvalget

¹ Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

² Mottaksklasser, kombinerte opplæringsløp, innføringsklasser og lignende.

skal foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer, samt innhente gode eksempler.

- å bedre minoritetsspråklige elevers og læringers gjennomføring av videregående opplæring. Utvalget skal også se på frafallsproblematikken og oppfølgingstjenesten.
- å sikre bedre rådgivning og veiledning for minoritetsspråklige i grunnopplæringen og høyere utdanning innenfor de ordinære strukturene.
- overgangene mellom barnehage/grunnskole/videregående opplæring/høyere utdanning/ arbeidsliv.
- å forbedre det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet på tvers av ulike forvaltnings- og opplæringsnivå.
- sammenhengen mellom introduksjonsprogrammet og grunnskoleopplæring for voksne samt overgangen til videregående opplæring, høyere utdanning og arbeid.
- økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike forslagene som fremmes. Minst ett av forslagene skal ligge innenfor gjeldende budsjettamme.
- avgi en delinnstilling om barnehage og grunnskole mot slutten av 2009 og avgi sin endelige innstilling innen 1. juni 2010.»

Kunnskapsdepartementet har i brev 3. juli 2009 til utvalget foretatt en presisering av mandatet hva gjelder spørsmål om bruk av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og bedt om at utvalgets vurderinger tas inn som en del av utvalgets endelige rapport³. For nærmere om læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter vises til kapitlene 8 og 9 om henholdsvis grunnskole og videregående opplæring.

Av mandatet fremgår at utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av tilbudene til minoritetsspråklige og se på hvordan det ordinære opplæringstilbudet ivaretar minoritetsspråklige elever. Da begrepet «minoritetsspråklig» benyttes noe ulikt innen ulike deler av opplæringssystemet, har utvalget funnet grunn til å diskutere dette begrepet. Det vises til punkt 2.4.

Spesialundervisningen og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet har nylig blitt vurdert av et eget utvalg (Midtlyngutvalget), som avga sin utredning som NOU 2009: 18 Rett til læring. På bakgrunn av at mange minoritetsspråklige får spesialundervisning, samtidig som Midtlyngutvalget i liten grad behandlet utfordringer knyttet til dette, har utvalget sett det som hensiktsmessig å

foreta en avgrenset vurdering av dette temaet i et minoritetsspråklig/flerkulturelt perspektiv. Det vises til kapittel 16.

Etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 og privatskoleloven § 3-5⁴ har elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å kunne følge den vanlige opplæringen i skolen. Rettighetene knyttes med andre ord opp til om eleven har behov for særskilte tiltak for å kunne opparbeide seg tilstrekkelig kunnskap til å kunne følge vanlig opplæring i skolen. Dette kan dreie seg om særskilt opplæring i og på norsk (grunnleggende norsk eller særskilt tilrettelagt norskopplæring) og om nødvendig opplæring i og på morsmål (morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring). Det er observert at selve undervisningen organiseres i forskjellige former (undervisning i mottaksgrupper, innføringsklasse og lignende).

På samme tid er det mange barn, unge og voksne i opplæringssystemet som har et annet morsmål enn norsk, men som ikke har behov for særskilte tiltak. Siden utvalget er bedt om å vurdere hvordan det flerkulturelle perspektivet er integrert i opplæringsinstitusjonene, har utvalget tolket mandatet slik at det også skal vurderes i hvilken grad den ordinære undervisningen gir godt utbytte til alle elever med et annet morsmål enn norsk eller samisk, uansett graden av flerspråklig kompetanse.

Hovedvekten i utvalgsarbeidsarbeidet har likevel vært lagt på dem som har behov for særskilte tiltak, og som er i en overgangsfase fordi de ikke behersker norsk så godt at de kan ha forsvarlig utbytte av en opplæring på norsk.

Ved utelukkende å fokusere på minoritetsspråklige elevers behov for særskilte tiltak i en overgangsfase, er det imidlertid en fare for at betydningen av den lange tiden det tar å få forsvarlig utbytte av en opplæring på andrespråket undervurderes. Utvalget er opptatt av både andrespråkkompetansen (dvs. norsk), morsmålskompetanse, flerspråklighet og tospråklighet. I tillegg har utvalget vært oppmerksom på minoritetsspråklige elevers behov for å tilegne seg generelle ferdigheter og faglig kompetanse som er omsettbare i det norske utdanningssystemet. Utvalgets oppmerksomhet har som en følge av dette ikke bare vært rettet mot språkkompetanse, men også mot et helhetlig læringsutbytte. Følgelig har utvalget også

³ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 3. juli 2009.

⁴ Utvalget har i sitt arbeid funnet det hensiktsmessig å avgrense diskusjonen til §§ 2-8 og 3-12.

vurdert mer universelt innrettede tiltak for å kunne kompensere for negative effekter av sosial bakgrunn.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Sissel Østberg, rektor og førsteamanuensis, Høgskolen i Oslo, (leder)

Hasan Ajnadzic, leder (rektor), Enhet for voksenopplæring, Trondheim kommune

Bashar Al-Raho, Koordinator for tolketjenesten, Flyktningkontoret, Bodø kommune

Anders Bakken, forsker II, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Aina Bigestans, universitetsadjunkt, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Stockholms universitet, Sverige

Agneta Bolinder, seniorkonsulent, Utdanningsforbundet

Petter de Presno Borthen, spesialrådgiver, Hordaland fylkeskommune

Sølvi Ona Gjøl, utdanningsdirektør, Fylkesmannen i Rogaland

Nina Tangnæs Grønvold, seniorrådgiver, LO
Helge Jagmann, bydelsdirektør, bydel Grorud, Oslo kommune

Rita Kumar, tidl. leder, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)

Bodil Labahå, virksomhetsleder, Kirkenes barnehage, Sør-Varanger kommune

Arne Rekdal Olsen, rådgiver, Kommunenes Sentralforbund (KS)

Pernille Pettersen Smith, regiondirektør i Bufetat, region øst

Håvard Vederhus, student, tidl. leder, Elevorganisasjonen

Utvalget har hatt et fast sekretariat gjennom perioden. Sekretariatet⁵ har bestått av:

Matias Nissen-Meyer, sekretariatsleder

Anne Liltved, seniorrådgiver

Mare Erdis, seniorrådgiver

Grete Gåra Alvern, seniorrådgiver

Katrine Giæver, rådgiver

Synne Nordmark Børstad, rådgiver

Elisabeth Løvaas, førstesekretær

⁵ I tillegg har underdirektør Vibeke Thue i Utdanningsdirektoratet i en periode bistått utvalget som fast kontaktperson overfor henvendelser til direktoratet. Thue har i egenskap av dette også deltatt på flere utvalgsmøter.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har i løpet av perioden hatt 13 utvalgsmøter, hvorav ett ble avholdt i Bergen og ett på Eidsvoll omsorgssenter/Gardermoen. De øvrige møtene har vært avholdt i Oslo. Utvalget har videre foretatt et betydelig antall reiser for å få innsikt i erfaringer som finnes rundt i landet fra arbeidet med opplæring av flerspråklige barn, unge og voksne. Som grunnlag for sitt arbeid har utvalget søkt å fremskaffe en så bred og grundig oversikt over tilgjengelig kunnskap og forskning som mulig innen de temaer som utvalgets mandat angir. I tillegg til studieturer, har dette vært gjort både i form av å invitere innledere til utvalgets møter, innhenting av kunnskap gjennom et større forskningsprosjekt og vurderinger fra ressurspersoner/-institusjoner på nærmere avgrensede områder samt innhenting av dokumentasjon gjennom ulike skriftlige og muntlige kilder.

Til flere av utvalgets møter har det vært invitert inn ressurspersoner og representanter for organisasjoner som har innledet for utvalget om ulike tema og problemstillinger innenfor utvalgets mandat: Seniorrådgiver Pia Buhl Girolami, (daværende) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, om Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og begrepsbruk på feltet. Underdirektør Vibeke Thue, Utdanningsdirektoratet, om bakgrunnen for ny læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og læreplan i morsmål for språklige minoriteter. Førsteamanuensis Else Ryen, Universitetet i Oslo, om faglige prinsipper og vurderinger i tilknytning til ny læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og læreplan i morsmål for språklige minoriteter. Konsulent Marianne Højdahl, Rambøll Management, om evaluering av læreplanene i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og i morsmål. Undervisningsråd Mats Wennerholm, Skolverket i Sverige, om prosjekt «Tema Modersmål». Prosjektleder Merethe Fagernæs og seniorrådgiver Danuta Ciemska, Utdanningsdirektoratet, om samarbeidet med Sverige omkring å etablere «morsmal.no» og andre relevante nettbaserte tiltak i Norge. Prosjektleder Mette Gaarder og områdedirektør Bjørn Indrelied, Utdanningsetaten, Oslo kommune, om arbeidet knyttet til skolesatsingens ulike sider innen Grovuddalssatsingen. Prosjektleder Bente Risan, bydel Grorud, Oslo kommune, om arbeidet knyttet til språkopplæring, gratis kjernetid og overgang til skole innen Grovuddalssatsingen. Dyveke

Hamza, leder for enhet Arbeid og Kvalifisering, Anne Edman, koordinator for Introduksjonsordningen, og Ellen Røst, koordinator for norskopplæringen, Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om introduksjonsordningen. For å belyse sektorens organisering og styringsvirkemidler samt utvalgte Stortingsmeldinger⁶, har utvalget i løpet av sitt arbeid mottatt innledninger fra ekspedisjonssjef Johan Raaum, ekspedisjonssjef Dag Thomas Gisholt, avdelingsdirektør Kjersti Flåthen, seniorrådgiver Jorunn Berntzen, seniorrådgiver Tove Mogstad Slinde, seniorrådgiver Hege Sevattal og rådgiver Synne Nordmark Børstad, alle ansatt i Kunnskapsdepartementet

OECD har i 2009 og 2010 gjennomført en såkalt «thematic review on migrant education». I tilknytning til sitt møte 17. februar 2009, deltok utvalget sammen med inviterte forskere på et seminar i regi av Kunnskapsdepartementet og OECD.

Utvalget arrangerte 21. april 2009 to fagseminarer i samarbeid med Kunnskapsdepartementet; et om morsmålsopplæring og et om elever som kommer til Norge sent i skoleløpet. Foruten utvalgsmedlemmene Aina Bigestans og Anders Bakken, holdt business manager Grete Aspelund (Rambøll Management), førsteamanuensis Else Ryen (Universitetet i Oslo), rådgiver Liv Bøyesen (NAFO), rektor Trine Hauger (Vahl skole i Oslo kommune) og avdelingsleder Elisabeth Furusæter Solberg (Fjell skole i Drammen kommune) innledninger under seminaret om morsmålsopplæring. Under seminaret om elever som kommer til Norge sent i skoleløpet, holdt utvalgsmedlemmene Anders Bakken og Hasan Ajnadzic innledninger. Det gjorde også business manager Grete Aspelund (Rambøll Management), avdelingsdirektør Sidsel Sparre (Kunnskapsdepartementet), rådgiver Sigrun Aamodt (NAFO), undervisningsråd Mats Wennerholm (Skolverket i Sverige), rektor Knut Erik Brændvang (Veitvet skole i Oslo kommune) og avdelingsleder Frode Ottosen og lærer Olaug Strand (Sola videregående skole i Rogaland fylkeskommune).

I forbindelse med utvalgsmøte deltok utvalget på avslutningskonferanse for strategiplanen «Likerverdige opplæring i praksis!», 22-23. oktober 2009. I tilknytning til konferansen gjennomførte

utvalget også møter med representanter fra Undervisningsministeriet i Danmark og Miho Taguma, OECD, prosjektleder for OECD-prosjektet «thematic review on migrant education».

Utvalget har lagt vekt på å skaffe seg god oversikt over organisering og innhold i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne i ulike deler av landet. Dette har resultert i en relativt betydelig reisevirksomhet. Utvalget og/eller utvalgets sekretariat har i løpet av utvalgsarbeidet hatt møter med og mottatt informasjon fra representanter fra en rekke kommuner og fylkeskommuner; kommunene Bergen, Birkeland, Drammen, Fjell, Hadsel, Kristiansand, Lillesand, Oslo, Salangen, Sandnes, Songdalen, Stavanger, Stjørdal, Sør-Varanger, Trondheim, Vadsø, Vennesla og Verdal samt fylkeskommunene Buskerud, Hordaland, Sør-Trøndelag.

Medlemmer av utvalget og/eller utvalgets sekretariat har videre foretatt besøk og/eller mottatt informasjon fra representanter ved en rekke barnehager og skoler. Dette er barnehagene Ammerudenga barnehage, Ammerudlia barnehage, Austadgata førskole, Fjell barnehage, Førskolen på Johannes læringssenter, Halsen barnehage, Kirkenes barnehage, Laksevåg barnehage, Linerla barnehage, Lomakka barnehage, Nedre Fossum gård barnehage, Porsholen barnehage, Ringen barnehage, Sentrum lekesenter, Søndre barnehage, Thyra barnehage, Varatun barnehage, Velkomstbarnehagen/Melbu barnehage, Åssiden barnehage, og grunnskolene Aspervika skole, Bjørnevatt skole, Bolteløkka skole, Damsgård skole, Fjell skole, Gamlebyen skole, Halsen barneskole, Halsen ungdomsskole, Ila skole, Jordal skole, Karuss skole, Karl Johans Minne skole, Kirkenes skole, Melbu skole, Melkevarden skole, Mottaksskolen på Johannes læringssenter, Mottaksskolen i Kristiansand, Møllergata skole, Nygård skole, Ny-Krohnborg skole, Porsholen skole, Rommen skole, Salangen skole, Saupstad skole, Stokkan ungdomsskole, St. Svithun skole, Trones skole, Tøyen skole, Ulveset barne- og ungdomsskole, Vadsø ungdomsskole, Vasshaug skole og Åsheim ungdomsskole. Det gjelder videre de videregående skolene Bergen katedralskole, Hadsel videregående skole, Indre Troms Videregående skole – skolested Sjøvegan (ITV Sjøvegan), Kvadraturen skolesenter, Ski videregående skole, Sogn videregående skole, Sotra videregående skole, Stovner videregående skole, Tiller videregående skole, Ulsrud videregående skole, Vadsø videregående skole, Årstad videregående skole og Åssiden videregående skole.

⁶ St.meld. nr. 23 (2007-2008) Språk bygger broer, St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen og St. meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen. Innledning om St.meld. nr. 11 (2008-2009) Læreren – Rollen og utdanningen skulle ha vært gitt av avdelingsdirektør Alette Schreiner, Kunnskapsdepartementet, som imidlertid måtte melde forfall grunnet sykdom. Kort innledning om meldingen ble derfor holdt av utvalgsmedlem Sølvi Ona Gjul.

Videre har utvalget vært på besøk hos Grunnskoleopplæring for voksne ved Nygård skole, Introduksjonssenteret i Drammen, Johannes læringssenter (Stavanger), Kirkenes kompetansesenter, Pedagogisk senter i Vadsø, Senter for flerspråklige barn og unge i Sandnes, Sinsen voksenopplæring, Stjørdal voksenopplæringssenter. Utvalget har også hatt møter med Bankplassen (Melbu) asylmottak, Oscarsgate asylmottak (Vadsø), Sjøvegan statlige mottak, Ibos (Integrerings-, bosettings- og opplæringsenheten) i Hadsel kommune og flyktningetjenesten i Vadsø. Videre er det innhentet erfaringer fra Hero oppvekst.

Utvalget har hatt møte på Eidsvoll omsorgssenter for barn, hvor opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere ble særlig vektlagt. Under møtet mottok utvalget informasjon fra omsorgssenteret, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region øst samt fra kommunene Asker, Eidsvoll og Lunner.

Utvalget har hatt kontakt med en rekke ressurspersoner og -institusjoner. Blant annet har utvalget hatt kontakt med Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved flere anledninger. Utvalget har videre hatt møte med Statistisk sentralbyrå (SSB) for å motta informasjon om blant annet statistikkgrunnlaget på feltet.

I løpet av mandatperioden har utvalget blitt invitert til å gi orienteringer om sitt arbeid i flere ulike sammenhenger, herunder Barneombudet, IM-Di, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), Nasjonalt introduksjonsutvalg og Torshov kompetansesenter. Gjennom dette har utvalget mottatt nyttige innspill. Utvalget ved medlemmer og/eller sekretariat har videre deltatt på relevante konferanser og seminarer så langt dette har vært praktisk mulig.

Som en del av sitt arbeid har utvalget sett det som viktig å fremskaffe god oversikt over innholdet i opplæringstilbudet som gis til minoritetsspråklige rundt om i landet. Telemarkforskning-Notodden i samarbeid med Høgskolen i Hedmark fikk i oppdrag å foreta en gjennomgang av praktiseringen av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innenfor et utvalg kommuner og fylkeskommuner (Danbolt m. fl. 2010). SSB har videre gjennomført en nærmere analyse av grunnskolepoeng og -karakterer, nasjonale prøver, overgang til videregående opplæring og gjennomstrømning og karakterer i videregående opplæring. En analyse av minoritetselvers læringsutbytte i grunnskolen og gjennomstrømning i videregående opp-

læring i de fem største byene i landet er inntatt som vedlegg 1 i rapporten.

Utvalget har videre forespurt enkelte ressurspersoner/-institusjoner om å foreta vurderinger innen nærmere avgrensede temaer. NAFO har vurdert sider ved kartlegging i barnehage og ved overgang til skole, tilbudet til barn av asylsøkere og flyktninger, spesialundervisning til minoritetsspråklige elever og fengselsundervisning for minoritetsspråklige innsatte. Professor Joron Pihl, Høgskolen i Oslo, har vurdert utfordringer i grensegangen mellom kartlegging av spesialpedagogiske behov og behov knyttet til opplæring på andrespråket. Pihl har videre gitt en beskrivelse av leseprosjektet som er utviklet i samarbeid med blant annet biblioteket i Drammen og Fjell skole. Førsteamanuensis Finn Aarsæther, Høgskolen i Oslo, har gitt utvalget en beskrivelse av leseopplæring for minoritetsspråklige elever. Førstelektor Anne Høigaard, Universitet i Stavanger, har foretatt en vurdering av kartlegging av enkeltbarn og av språkmiljø. Høgskolelektor Marianne Hatlem, Høgskolen i Østfold, har utarbeidet notat om minoritetsspråkliges bruk av åpne barnehager. Videre har førstelektor Kirsten Lauritsen, Høgskolen i Nord-Trøndelag, foretatt en vurdering av tilbudet til barn av asylsøkere. Utvalget har også mottatt vurdering fra Torshov kompetansesenter vedrørende omfang av, og innhold i, spesialundervisningen til minoritetsspråklige. Førsteamanuensis Else Ryen, Universitetet i Oslo, har foretatt en oppsummering av eksisterende forskning relatert til språkopplæring for minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Oversikten omfatter opplæring både på andrespråket og morsmål, hovedsaklig i Norge, men det vises også til enkelte svenske og danske forskningsarbeider.

Som et ledd i utvalgets informasjonsinnhenting har det blitt rettet henvendelser til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet⁷.

Utvalget har diskutert St.meld. nr. 11 (2008-2009) Læreren – Rollen og utdanningen, og i hvilken grad et flerkulturelt/flerspråklig perspektiv er ivaretatt i meldingen. Utvalget fant det hensiktsmessig å utarbeide notat for oversendelse til Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité i anledning komiteens behandling av saken.

⁷ Ved enkelte henvendelser til Utdanningsdirektoratet ble det fra utvalget forutsatt at forespørselen ble videresendt underliggende faginstanser.

For nærmere om utvalgets vurderinger av lærerutdanningen vises til kapittel 20 om kompetanse.

Utvalget avga delinnstilling 21. desember 2009. Ved avgivelsen ga utvalget uttrykk for at en gjerne mottok innspill og synspunkter på delinnstillingen. I denne forbindelse ble også utvalgte ressurspersoner og institusjoner samt kommuner og fylkeskommuner utvalget hadde besøkt, oppfordret til å komme med innspill. Utvalget har samlet mottatt en del innspill til delinnstillingen i perioden frem mot ferdigstillelsen av sitt arbeid.

Annet pågående arbeid

For så vidt gjelder spørsmål omkring implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, viser utvalget til den pågående følgeevalueringen som forestås av Rambøll Management. Første delrapport forelå i februar 2009, og utvalget har benyttet det som her fremkommer som underlag for sine vurderinger (Rambøll Management 2009a). Den andre delrapporten var planlagt å foreligge vinteren 2010, men forelå ikke ved utvalgets siste møte (29.-30. april 2010). Utvalget har derfor ikke kunnet nyttiggjøre seg denne rapporten i sitt arbeid.

Utvalget er kjent med at en sluttrapport for strategiplanen «Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007-2009» er under utarbeidelse av NAFO. Rapporten forelå ikke ved utvalgets siste møte (29.-30. april 2010). Utvalget har derfor ikke kunnet nyttiggjøre seg denne rapporten i sitt arbeid.

OECD har i 2009 gjennomført en såkalt «thematic review on migrant education». Landene som er gjenstand for OECDs evaluering er Norge, Danmark, Irland, Nederland, Sverige og Østerrike. For hvert land har det blitt utarbeidet en landrapport. Landrapporten for Norge ble offentliggjort i juni 2009 (OECD 2009a). En samlet rapport om opplæring for minoritetsspråklige var planlagt ferdigstilt rundt årsskiftet 2009/2010. Innen den tid skulle også øvrige landrapporter foreligge.

Utvalget la til grunn at prosjektets resultater ville kunne bidra til å gi tilstrekkelig materiale for en sammenligning med andre lands opplæringstilbud. Dette har kun i begrenset grad latt seg gjøre. Landrapporter for Sverige og Danmark forelå begge først i mars 2010. Samlet prosjektrapport fra OECD (2010a) ble publisert først 22. april 2010, og det har følgelig ikke latt seg gjøre å utnytte de erfaringer som her fremkommer i ut-

valgsarbeidet, annet enn å innarbeide enkelte elementer. Et kort sammendrag av rapporten er for øvrig inntatt som vedlegg 2.

Forslag om ny inntektsfordeling for kommuner og fylkeskommuner ble fremmet 11. mai 2010 gjennom kommuneproposisjonen for 2011, jf. Prop. 124 S (2009-2010). Utvalget har ikke hatt anledning til å vurdere i hvilken grad utvalgets vurderinger og forslag vedrørende inntektssystemet kan sies å være ivare tatt i forslaget til ny inntektsfordeling.

Utvalget vil oppfordre Kunnskapsdepartementet om også se hen til ovennevnte i oppfølgingen av utvalgets utredning.

2.4 Begreper

2.4.1 Om begrepet minoritetsspråklig

I henhold til mandatet skal utvalget foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Begrepet minoritetsspråklig benyttes konsekvent i utvalgets mandat og viser til barn, unge og voksne som har et annet morsmål enn majoritetsspråket, det vil si norsk eller samisk. Der annet ikke er presisert, vil utvalgets bruk av begrepet minoritetsspråklig omfatte alle personer som ikke har norsk eller samisk som morsmål.

Utvalget har merket seg at begrepet minoritetsspråklig benyttes ulikt innen ulike deler av opplæringssystemet. Innen grunnopplæringen forstås elever fra språklige minoriteter som elever med annet morsmål enn norsk og samisk (jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 og privatskoleloven § 3-5). Innen barnehagesektoren er begrepet knyttet til rapporteringen av antallet barn som utløser en rett for kommunene til et særskilt tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, jf. rundskriv F-02-2009 kapittel 4:

«Minoritetsspråklige barn defineres her som barn med annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk, med unntak av barn som har samisk, svensk, dansk eller engelsk som morsmål. Disse barna kan i de fleste tilfeller kommunisere med andre i barnehagen og omfattes derfor ikke av tilskuddsordningen. Begge foreldrene til barnet må ha et annet morsmål enn norsk, samisk, engelsk, svensk eller dansk. Samiske barn omfattes ikke av ordningen da disse omfattes av tilskuddet til samiske barnehager som forvaltes av Sametinget. Barn som tilhører nasjonale minoriteter omfattes av ordningen.»

Utvalget legger til grunn at personer med samisk som morsmål eller personer fra nasjonale minoriteter ikke omfattes av mandatet. Det vises i denne forbindelse til at opplæring for disse gruppene er særskilt regulert i lovverket (opplæringslov og barnehagelov). Når det gjelder svensk, dansk eller engelsk, vises til at når barn i førskolealder med disse morsmålene ikke anses som minoritetsspråklige, har dette å gjøre med at barna normalt vil ha tilstrekkelige forutsetninger til å kunne kommunisere med barnehagepersonalet gjennom sitt morsmål. Utvalget legger til grunn at dette i noe mindre grad vil kunne være tilstrekkelig i en undervisningssituasjon.

For så vidt gjelder nasjonale minoriteter har utvalget merket seg at disse omfattes av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, jf. rundskriv F-02-2009. Når utvalget likevel har valgt ikke å vurdere opplæringstilbudet også til nasjonale minoriteter og samer, vises det til at Kunnskapsdepartementet i andre sammenhenger har valgt å avgrense begrepet språklig minoritet, jf. strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis!* (Kunnskapsdepartementet 2007a). Det vises også til egne handlingsplaner for nasjonale minoriteter og samer, jf. blant annet Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo og Handlingsplan for samiske språk (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009a og b).

En betegnelse som minoritetsspråklig som sådan er for øvrig ikke uproblematisk, og i ulike sammenhenger har utvalget funnet at andre begreper bør benyttes.

2.4.2 Morsmål, flerspråklighet og andre begreper

Et morsmål betegner i utgangspunktet foreldrenes språk. Både morsmål og førstespråk kan betegne det språket en lærer seg først, og kan betegne det språket en behersker best, bruker mest og identifiserer seg med. Førstespråket kan videre betegne et språk en lærer på et senere tidspunkt i livet, men som etter hvert kan bli det språket en identifiserer seg mest med. I noe større grad gir betegnelsen rom for et syn på elever fra språklige minoriteter som individer som kan utvikle god kompetanse i flere språk og identifisere seg med dem. Betegnelsen førstespråk kan følgelig sies å være et mer dynamisk begrep (Hvistendahl 2009: 71).

Det eksisterer ulike definisjoner av sentrale begreper innenfor feltet. Følgende definisjoner synes å være en del benyttet i litteraturen⁸:

Morsmål: Språket som snakkes i barnets hjem, enten av begge foreldrene eller av den ene av foreldrene, i kommunikasjon med barnet. Et barn kan således ha to morsmål.

Førstespråk: En persons muntlige, eventuelt også skriftlige, hovedspråk. Betegner vanligvis språket vedkommende har lært først, benytte mest og er nærmest knyttet til.

Andrespråk: Språk som en person ikke har som førstespråk, men som vedkommende lærer eller har lært i et miljø der det er i allmenn bruk som dagligspråk. Andrespråk kan også betegne ethvert språk som ikke er en persons førstespråk, dvs. både andrespråk og fremmedspråk.

Fremmedspråk: Et språk som ikke er en persons førstespråk og som vedkommende lærer eller har lært utenfor miljøer hvor det er i allmenn bruk som dagligspråk.

Tospråklig: En person som er vokst opp med to førstespråk og som behersker begge språkene like godt, eller en person som i sin hverdag bruker to språk og identifiserer seg med begge, selv om ikke språkbeherskelsen er like god på begge språk.

Flerspråklig: En person som er vokst opp med to eller flere språk og som identifiserer seg med disse språkene og/eller en person som identifiserer seg med flere språk og bruker flere språk i sin hverdag, selv om språkbeherskelsen ikke er like god på alle språk.

Språkforskeren Tove Skutnabb-Kangas (1984) har vist hvordan ulike kriterier kan benyttes avhengig av hvilken definisjon av morsmål som benyttes, jf. tabell 2.1.

Som det fremgår av oversikten er det altså ikke nødvendigvis slik at det språket en person behersker best er det samme som vedkommende har som morsmål. Særlig er dette av betydning for de som med sine nærmeste utvikler ett språk, men som gjennom sin skolegang lærer seg og utvikler et annet språk. Det er viktig også å ha i mente at et individ kan ha flere morsmål om vedkommende for eksempel har foreldre som snakker ulike språk i sin omgang med barnet. Et individ kan også erverve seg nye morsmål om vedkommende for eksempel flytter inn i nye språkmiljø og der erverver seg et språk han/hun kommer til å betrakte som sitt morsmål.

⁸ Se for eksempel NOU 1995: 12; Engen og Kulbrandstad 2008.

Tabell 2.1 Kriterier for og definisjoner av morsmål.

Kriterium	Definisjon
Opphav	Det språk en lærte seg først (på det språk vedkommende utviklet de første langvarige kontaktene)
Identifikasjon	Intern identifikasjon: Det språk vedkommende selv mener en har som morsmål Ekstern identifikasjon: Det språk som andre mener en har som morsmål
Kompetanse	Det språk vedkommende behersker best
Funksjon	Det språk vedkommende anvender mest

Kilde: Skutnabb-Kangas 1984: 18.

Begrepet «majoritetsspråklig» har vært benyttet for å betegne personer med norsk som morsmål (som en motsats til minoritetsspråklige personer). Begrepet kan skape distanse, en «vi og dem» holdning. Andre begreper som brukes om majoriteten, er «personer med norsk bakgrunn» og «personer med norsk som morsmål». Mange barn som er født i Norge av innvandrede foreldre regner norsk som sitt morsmål, mens andre vil regne foreldrenes språk som sitt morsmål.

«Fremmedspråklig» ble i større grad benyttet tidligere. Det betegner personer som ikke har norsk som morsmål. Det anses av mange for å være et negativt ladet begrep fordi forstavelen «fremmed» vil kunne skape avstand. På samme måte oppfattes begrepet «fremmedkulturell» som et negativt ladet begrep som skaper distanse.

«Sent ankomne (minoritetsspråklige) elever»/«elever som kommer til Norge sent i skoleløpet» blir benyttet om elever som kommer til Norge sent i (skole-)alderen. Det er ikke en gitt aldersgrense for hvilke elever en da snakker om, men ofte er det elever i alderen 12 til 24 år.

Statistisk sentralbyrå (SSB) bruker ikke begrepet minoritetsspråklig i sine publikasjoner. I 2008 ble det innført en ny standard for gruppering av personer med innvandringsbakgrunn (Høydahl 2008)⁹. Fra da av brukes betegnelsene «innvandrere» og «norskfødte med innvandrerforeldre» om personer med to utenlandsfødte foreldre som henholdsvis selv har innvandret eller som er født i Norge. I mange tilfeller vil det være overlapp mellom disse to statistiske kategoriene og begrepet minoritetsspråklige, slik utvalget bruker dette begrepet, men ikke alltid.

I den nye standarden ble begrepene «vestlig» og «ikke-vestlig» erstattet med betegnelser som

henviser til hvilke verdensdeler personer er i født i. Det er gjerne innvandrere fra såkalte ikke-vestlige land som målbærer problemet med betegnelsene, ifølge SSB. De er ikke bekvemme med meningsinnholdet i den kategorien som de er plassert i. Hadde landgruppene kun blitt brukt i analyser i SSB, ville det trolig neppe ha skapt noe problem. Vestlig og ikke-vestlig har, ifølge SSB, imidlertid blitt selve hovedskillet i statistikk og ikke minst i samfunnsdebatt rundt innvandring og innvandrere. At en innvandrer er ikke-vestlig, har fått status som en svært viktig egenskap ved denne personen. Mange innvandrere og barn av innvandrere har derfor opplevd SSBs kategorisering av mennesker som en belastning. Majoritetsbefolkningen blir nå betegnet som «født i Norge med to norskfødte foreldre». Betegnelsene «innvandrerbefolkningen» og «førstegenerasjonsinnvandrere» ble også tatt ut av SSBs terminologi. Betegnelsen «etterkommere», som i noen sammenhenger har vært brukt om barn av innvandrere, jf. St. meld. nr. 49 (2003-2004), benyttes heller ikke etter innføringen av den nye standarden. SSB har begrunnet endringene med at det er viktig å finne ord som ikke virker støtende og som samtidig er dekkende og presise.

2.4.3 Utvalgets vurderinger

I utvalgets mandat benyttes gjennomgående begrepet «minoritetsspråklig» om personer med annet morsmål enn norsk og samisk. Utvalget vil understreke at begrepet i seg selv ikke sier noe om minoritetsspråklige personers norskspråklige ferdigheter. I prinsippet vil minoritetsspråklige personer omfatte alt fra de som er helt i startfasen med å tilegne seg det norske språket til personer som behersker norsk på nivå med majoritetsbefolkningen.

Utvalget har funnet grunn til å problematisere begrepet, særlig fordi begrepet har fått stor dominans i Norge og fordi begrepet ikke alltid vil være

⁹ Utvalget har søkt å følge de anbefalte termene i den foreliggende rapporten. Ved henvisning til undersøkelser som selv har benyttet andre (tidligere) termer, har utvalget i hovedsak funnet det hensiktsmessig å benytte de termer den refererte undersøkelsen benyttet seg av.

hensiktsmessig å bruke. Minoritetsspråklig kan tidvis oppfattes som et uheldig begrep, i den grad det først og fremst assosieres med mangler ved personers kompetanse. I slike tilfeller står en i fare for å undervurdere det totale arsenalet av ressurser som minoritetsspråklige personer besitter. Uansett hvor god et barn med et annet morsmål blir i norsk og/eller i sitt morsmål, vil det fortsatt betegnes som minoritetsspråklig i en norsk kontekst. Minoritetsstempelet vil hefte ved personen gjennom hele opplæringssystemet fordi vedkommende har et annet morsmål enn norsk. Utvalget er bekymret for at et slikt stempel lett og ukritisk vil kunne bli overført til noe mer enn bare språklig status.

Mye kan derfor tale for at bruken av begrepet begrenses til bruk som en juridisk og statistisk kategori. Som juridisk kategori hører begrepet sammen med tildeling av særskilte ressurser og utløsning av ulike typer rettigheter for minoritetsspråklige personer som har behov for særskilte språklige tiltak. Som statistisk kategori kan begrepet brukes for å kunne følge opp i hvilken utstrekning minoritetsspråklige personer får ta del i samfunnets velferd og hvilket utbytte de får av ulike pedagogiske tilbud.

Utvalget har hatt en målsetting om en mer variert og nyansert begrepsbruk i samsvar med målgruppene for utvalgets arbeid. Betegnelsen «med et annet morsmål enn norsk» vil i mange sammenhenger være mer presist. Dette begrepet uttrykker at personen faktisk har et fullverdig førstespråk. Samtidig uttrykker begrepet hva som må kunne sies å være kjerneutfordringen i en opplæringssituasjon, nemlig at opplæringen foregår på personens andrespråk.

Som pedagogiske kategorier mener utvalget at begrepene «flerspråklig» og «tospråklig» bør benyttes oftere. Disse begrepene uttrykker et vesentlig positivt kjennetegn hos barn, ungdom og voksne med innvandrerbakgrunn. De to begrepene gir uttrykk for kompetanse som disse gruppene har. Utvalgets oppfatning er at ved å ta utgangspunkt i språkbruk, blir det meningsfullt å snakke om at barn og unge som anvender både førstespråket og andrespråket i sin hverdag, er tospråklige eller flerspråklige¹⁰. Det å kunne beherske (dog på ulikt nivå) flere språk må kunne sies å gi en tilleggskompetanse som ikke klart kommer frem ved bruk av begrepet «minoritetsspråklig».

Når det gjelder bruk av «andrespråk» (second language), er dette en etablert term internasjonalt. I Norge er faget norsk som andrespråk vel etablert både som forskningsfag og lærerutdanningsfag. Det tilbys egne studier i norsk som andrespråk ved universitetene både i Oslo og Bergen, og det gis også undervisningstilbud i andrespråksemner ved andre universiteter og høyskoler.

Begreper og kategorier vil lett kunne gi et statistisk bilde. Utvalget vil understreke det dynamiske i språkutvikling og læring og i kulturen generelt. Hvilket begrep som bør benyttes, vil avhenge av den aktuelle kontekst.

¹⁰ Utvalget vil vise til at «flerspråklig» og «flerspråklighet» har kommet stadig mer i bruk i stedet for «tospråklig» og «tospråklighet». En fordel ved å bruke «flerspråklig» er at termen kan sies å være «heldekkende». Den er også bedre i samsvar med engelsk termbruk (multilingual, multilingualism / plurilingual, plurilingualism) og med forståelsen av det å beherske mer enn ett språk som blant annet kan gjenfinnes i dokumenter fra Europarådet og EUs organer (jf. f.eks. http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Vollmer_Beacco_final_EN).

Kapittel 3

Norge som innvandringsland

3.1 Innledning

Innvandrerbefolkningen består, ifølge SSBs definisjon, av personer med to utenlandsfødte foreldre; innvandrere som har innvandret til Norge, og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet. Innvandrere kan deles inn i arbeidsinnvandrere, flyktninger, asylsøkere samt familiegjenforente. På mange felter stiller disse likt, særlig etter noen års opphold i landet, men på andre felter kan det fortsatt være svært avgjørende hvilke premisser en kom til landet på.

Norskfødte med innvandrerforeldre er tilsvarende en svært sammensatt gruppe mennesker. Ved inngangen til 2010 var det innvandrere fra 216 land i Norge. 460 000 hadde selv innvandret og 93 000 var norskfødte med foreldre som hadde innvandret.

I tidligere tider kom hovedsakelig eksperter eller arbeidsvandrere, grupper som begge fylte

en funksjon i mottakssamfunnet (Kjeldstadli 2003b). Det var lettere å bli inkludert så lenge en kunne komme med sin kunnskap eller sin allmenne arbeidsevne og arbeidsvilje. Etter at industri-samfunnet nådde høyden noe etter 1970, ble dette vanskeligere. En flyktning eller asylsøker er i utgangspunktet ikke kommet for å fylle en spesiell plass i norsk økonomi og arbeidsmarked. Derfor blir tilrettelegging og tilpassning i utdanning og arbeid ekstra viktig for disse.

Boks 3.1 Innvandrerbegrepet gir ulike assosiasjoner

Innvandrerbegrepet vil vekke ulike assosiasjoner i ulike deler av landet, noe som eksemplifiseres i det følgende:

Sosialantropologen Marianne Gullestad (2002) har skrevet om forestillinger og assosiasjoner knyttet til begrepet «innvandrer» i Norge. Ordet «innvandrer» som skal betegne alle som kommer fra steder utenfor Norge, begrenses i praksis til underforstått å betegne mennesker som oppfattes synlig forskjellige. Men heller ikke de prototypiske kjennetegnene er de samme over hele landet. For eksempel er «innvandreren» i Oslo gjerne muslim og pakistaner, mens det i Finnmark er en tamil og buddhist eller en ortodoks russer. I Kristiansand er «innvandreren» vietnameser og katolik.

Boks 3.2 Assosiasjoner til innvandrerbegrepet er historisk betinget

Amtsarbeiderlaget i Smålenene (Østfold), fylkesorganisasjonen av Venstres arbeiderbevegelse, skrev i 1898 til Stortinget om alle de «agalaue og ærelausefolk» som strømmet inn, altfor lett. «Dei fører vondt med seg, og breider vondt med seg. Og norskdom og nordmannskap vert kvævd.» Ja, ble det ikke satt en bom for alle «trengjande og farkar» fra andre land, ville det bli «det norske folks ruin». I datidens Østfold dreide dette seg om svensker, de fleste av dem fattigfolk og vanlige arbeidsmenn som prøvde å slå seg igjennom i Norge. Hadde du svensk mor og norsk far, risikerte du å bli kalt «bastard» (Kjeldstadli 2003a: 335-336).

På 1600-tallet bestod det høyere norske borgerskap vesentlig av innvandrere, og på 1700-tallet av deres etterkommere, i annet og tredje ledd, og dessuten av nye innvandrere. Disse ble ledende for det nye næringsliv som vokste frem. Hollenderne lærte nordmenn å fiske med liner og å tilberede sild med annet enn bare grovt salt. Skottene lærte dem å tilberede klippfisk. I Norge trådte således utlandet i stedet for adelsskap som jordbunn for edelt stamtre (Steen 1967).

3.2 Livsløp, migrasjon og transnasjonalisme

For 100-150 år siden var Norge, etter Irland, det landet i Europa som hadde den største utvandringen i forhold til folketallet. Det var mange likhetstrekk mellom denne utvandringen og dagens migrasjonsmønstre, både når det gjaldt årsakene til utvandring og hvordan emigrantene (nordmennene) oppførte seg i sine nye hjemland. Vi vet for eksempel fra USA at norske innvandrere holdt sammen også etter at de slo seg ned i sitt nye land. Vi vet også at inngifte var ganske utbredt. Noen av barna fikk mulighet til å ta utdanning, mens mange arbeidet i nær kontakt med familien. I dag er ikke migrasjon nødvendigvis en engangshandling. Personer inngår i transnasjonale sammenhenger, der personer og familier kan ha flere parallelle tilværelser, og bevegelser mellom disse (Brekke m. fl. 2010). Utvandring handler i stor grad om å finne strategier for å etablere nye former for trygghet. En slik strategi kan være å benytte sin transnasjonale tilhørighet, det vil si en tilhørighet til to land.

Flyktninger er menn og kvinner, enslige og familier, unge og gamle. Mange har i flere år av sitt liv vært i livsfare. De har levd med krigshandlinger tett innpå seg og har måttet flykte for å redde livet. Andre har kanskje ikke opplevd krigshandlinger på nært hold, men har vært forfulgt på grunn av sine meninger, tro og etniske tilhørighet. Det de har felles, er at de har fryktet for liv og helse, og som et resultat av dette har de søkt tilflukt utenfor hjemlandets grenser. Noen har bodd i Norge lenge. Andre har nettopp kommet. Mange ser for seg eksiltilværelsen som noe midlertidig. Så snart det er mulig, skal de vende tilbake til hjemlandet. Statistikken viser imidlertid at eksilet for de fleste blir permanent. De bor i Norge, men lever på mange måter transnasjonale liv (Berg og Valenta 2008).

Migrasjon kan innebære nye muligheter, men også en sorg og et savn over det en forlot. I en migrasjonsprosess vil en gå gjennom ulike faser som påvirker den enkeltes evne til både å ta inn det nye og til å beskytte seg for å ta vare på egen identitet. Migrasjon og påfølgende minoritetsposisjon i et nytt samfunn vil kunne gi økt risiko for somatiske og psykiske lidelser¹. Migrasjon medfører tap av sosiale kontakter og økonomisk status og

Boks 3.3 Skolegang i Pakistan

Rapporten Skolegang i Pakistan (Ahmad m. fl. 2006) viser at noen foreldre med pakistansk opprinnelse bruker utdanningssystemet som et hovedargument for å sende barna sine til Pakistan for skolegang der over kortere eller lengre tid. Det er imidlertid ulike «pull and push»-faktorer. Flertallet av foreldrene mener selve skolesystemet i Norge er bra, men at barna deres faller gjennom som minoritetslever.

Omsorgsplikt for gamle foreldre i Pakistan er også et viktig motiv. I Pakistan får de hjelp til stell av den syke, kan betale for leksehjelp til barna og bo i bofelleskap der omsorgspliktene spres på flere. I Pakistan, mener en del foreldre, er det lettere og mer naturlig å lære barna hva som er rett og galt, og det er lettere å sette grenser. Tap av et felles språk er en form for avstand en del pakistanske foreldre er redde for. Å lære urdu er et tydelig motivasjonsgrunnlag for å oppdra sine barn i Pakistan. Når flyttevalget blir tatt mens barna er i tenårene, er utrygghet i Norge et tydelig motiv.

De fleste barna trives på skolen i Pakistan. Samtlige barn mener de arbeider mer med skolen i Pakistan enn de gjorde i Norge. Både gutter og jenter uttrykker at de savner fritid og sosialt liv i Norge, men dette savnet er særlig sterkt hos jentene. Blant ungdommer som har kommet tilbake til Norge, er erfaringene langt mer negative. Dette er særlig knyttet til tapt utdannelsestid og følelsen av å begynne på nytt. Skuffelse over egne skoleprestasjoner i et norsk utdanningssystem går igjen.

Det er ikke uvanlig at norsk-pakistanske ungdommer, som kommer til Norge i slutten av ungdomsskolen, blir gående på ekstra grunnskoleopplæring for voksne etter endt ungdomsskole.

mye av det som inngir trygghet og bekreftelse av egen identitet og verdi².

Å finne en mening i tilværelsen er sentralt for alle mennesker. For mennesker som har migrert kan det bli særlig viktig å finne verdimesse hol-

¹ Austveg (1994); Oppedal m.fl. (2008); Austveg (2005); St.meld. nr. 20 (2006-2007); Ahlberg og Duckert (2006).

depunkter for hva en ønsker med livet. Egne verdier sett i lys av det som oppleves som vertslاندets verdier, vil kunne stå sentralt. For noen kan det føre til at verdiene fra hjemlandet tillegges en særlig sterk vekt. Evne og mulighet til å tilegne seg vertslاندets språk vil også påvirkes, og for noen vil det å lære majoritetens språk oppleves truende for identitet og eget livsprosjekt. Dette kan ha store konsekvenser for hvordan en oppdrar egne barn, idet mange ønsker at barna skal videreføre hjemlandets verdier. Barn og unge vil på sin side oppleve å leve i to (eller flere) kulturer. Det kan være en berikelse og gi stimulans og toleranse, men det kan også gi rivninger, særlig dersom barn opplever de to kulturene som fiendtlige i forhold til hverandre.

Å migrere er å bryte opp familienettverk. Særlig når alderdom eller sykdom oppstår, oppleves bruddet ekstra sterkt. Ved å reise tilbake til opprinnelseslandet, eller ha en ektefelle som reiser tilbake med barna, opprettholdes en form for kontinuitet i familieforpliktelsene og en kan oppleve en transnasjonal tilhørighet. Transnasjonale liv er en ny fase i norsk migrasjonshistorie, og det eksisterer lite kunnskap om hvordan slike liv oppleves for dem det gjelder og hvilke erfaringer de har gjort seg.

I Norge har det vært vanlig at mange innvandrerfamilier hjelper og støtter hverandre. Nyankomne familier vil kunne ha behov for hjelp av etablerte innvandrer- og flyktningfamilier for å reorganisere seg fra livet i hjemlandet til livet i Norge. Slike nettverk kan være svært betydningsfulle for familiens tilpasning og mestring av den nye tilværelsen³.

Det har blant annet blitt pekt på at de minoritetsgruppene som er best internt organiserte og

som får mest støtte fra storsamfunnet på ivaretagelse av sin kultur, samtidig er de som identifiserer seg mest med storsamfunnet (NOU 1995: 12).

I den senere tid har det blant annet blitt iverksatt fadderordninger, leksehjelpsprosjekter og andre tiltak i regi av frivillige organisasjoner og myndighetene for å bidra til å inkludere innvandrere i det norske samfunnet.

3.3 Mangfoldet i innvandrerbefolkningen

3.3.1 Innvandreres og etterkommeres landbakgrunn

Både i Norge og Europa ble arbeidsinnvandringen på 1960- og 1970 tallet fulgt av familieinnvandring. I perioden 1972–1977 valgte norske myndigheter å prioritere særlig utsatte flyktninggrupper fra Uganda, Chile og vietnamesiske båtflyktninger. På 1980-tallet kom flyktninger fra land som Vietnam, Sri Lanka og Chile. Senere fulgte asylsøkere fra Chile, Iran og etter hvert en hel rekke land med urolige forhold. 1990- tallet ble preget av krigene på Balkan og masseflukt fra blant annet Bosnia-Hercegovina og Kosovo. Senere kom asylsøkere fra konfliktene i Somalia, Afghanistan og Irak til Europa og Norge. Mange ble gjenforent med sine familier. Arbeidsinnvandringen skjøt så igjen fart rundt årtusenskiftet. Strengere innvandringsreguleringer førte til at irregulære innvandrere dukket opp som kategori. De siste ti årene har alle disse typene innvandrere og forfulgte kommet til Norge på samme tid⁴. Pr. 1. januar 2010 hadde 11,4 prosent av befolkningen (552 000 personer) enten innvandret selv eller hadde foreldre som er innvandret⁵.

De fleste innvandrerne er fra Polen, Sverige, Irak og Tyskland. Blant norskfødte med innvandrerforeldre har flest bakgrunn fra Pakistan⁶.

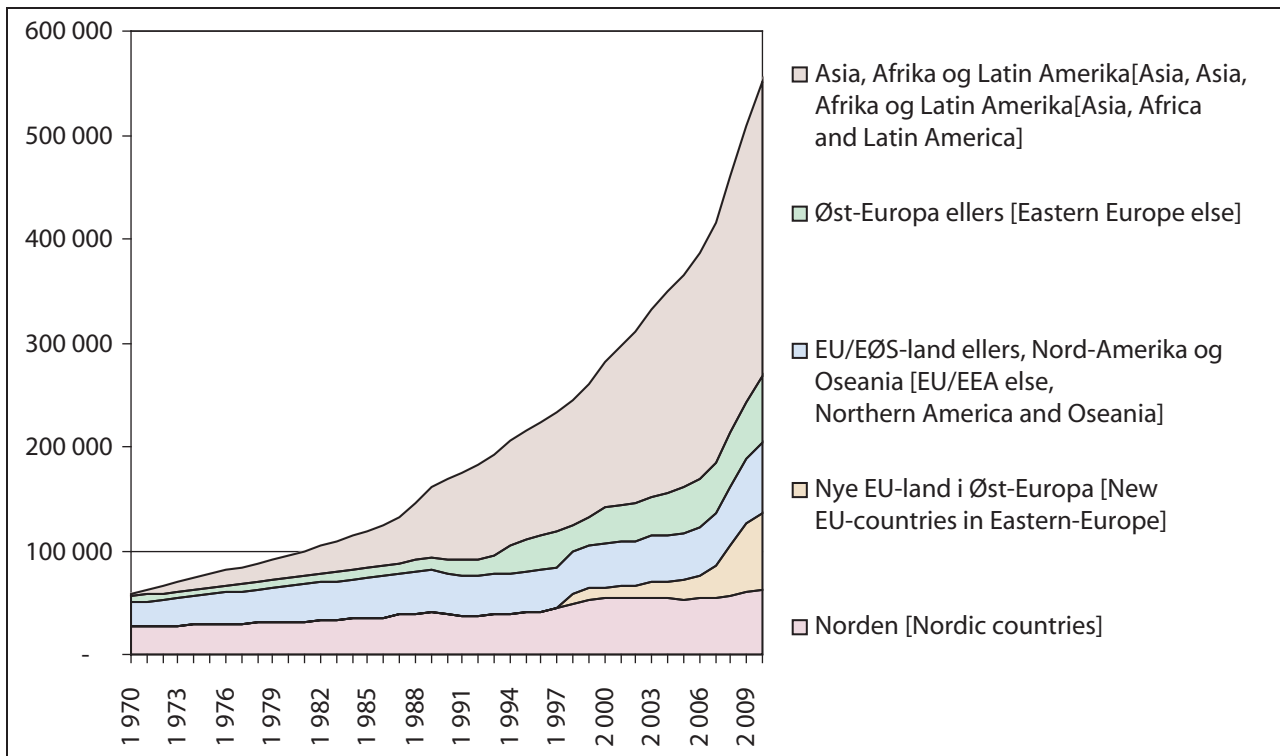
² Spesielt for flyktninger vil det være en stor utfordring å skulle håndtere ettervirkninger av menneskerettighetsbrudd og ulike typer traumatisering samtidig som man skal tilpasse seg en ny kultur. Ettervirkninger av traumer, som posttraumatisk stresslidelse/depresjon/angst, gir nedsatt initiativ og konsentrasjon og kan vanskeliggjøre tilpasningsprosessen og språklæringen. Verken for den umiddelbare eller for den senere langtidstilpasningen vil det således være likegyldig hvorfor man er blitt migrant (Eitinger 1981).

³ Dette ble rapportert i flyktningmeldingen fra 1986, der blant annet intervju med jødiske familier som kom til Norge fra 1947 og i årene etter, viste hvor viktig det sosiale nettverket var nettopp for tilpasningen (NOU 1986: 8). De ble gitt hjelp til å tolke, ikke bare det verbalspråklige, men også nødvendige kulturelle koder. Familiene fikk fremmet sine synspunkter gjennom det etablerte fellesskapet, og den interne organiseringen fungerte også som et talerør utad. Dette kan være helt nødvendige faktorer for familiers integrering i storsamfunnet. Videre kan det bidra til at en gruppes spesielle interesser også ivaretas i integreringsprosessen.

⁴ Se for eksempel Brekke m. fl. 2010, Kjeldstadli 2003b og St.meld. nr. 18 (2007-2008).

⁵ Der ikke annet fremgår, benyttes tallmateriale hentet fra SSBs nettsider under punkt 3.3 <http://www.ssb.no/emner/00/00/10/innvandring/>.

⁶ Personer med bakgrunn fra Pakistan utgjør den høyeste andel norskfødte med innvandrerforeldre (45 prosent). Andelen blant personer med bakgrunn fra Sri Lanka, Tyrkia og Vietnam er godt over 30 prosent. Blant personer med bakgrunn fra Thailand, USA, Sverige og Polen er mindre enn 4 prosent født i Norge. Disse forskjellene forklares i stor grad ut fra botid i Norge samt de ulike landgruppenes ekteskapsmønstre (Daugstad 2006).



Figur 3.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn. 1970-2010.

Kilde: SSB.

Alder

Sammenliknet med befolkningen som helhet, er det relativt mange unge voksne blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Ved inngangen til 2010 var over halvparten av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 20-49 år. 38 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre var fem år eller yngre, og hele 74 prosent var yngre enn 15 år. Tilsvarende tall for innvandrere var 2 og 9 prosent.

Den skjeve aldersfordelingen skyldes at de fleste som innvandrer til Norge, er unge voksne. Det er forholdsvis få barn og eldre som kommer til landet, mens mange av de som har innvandret, har fått barn etter at de kom til landet.

Kjønn

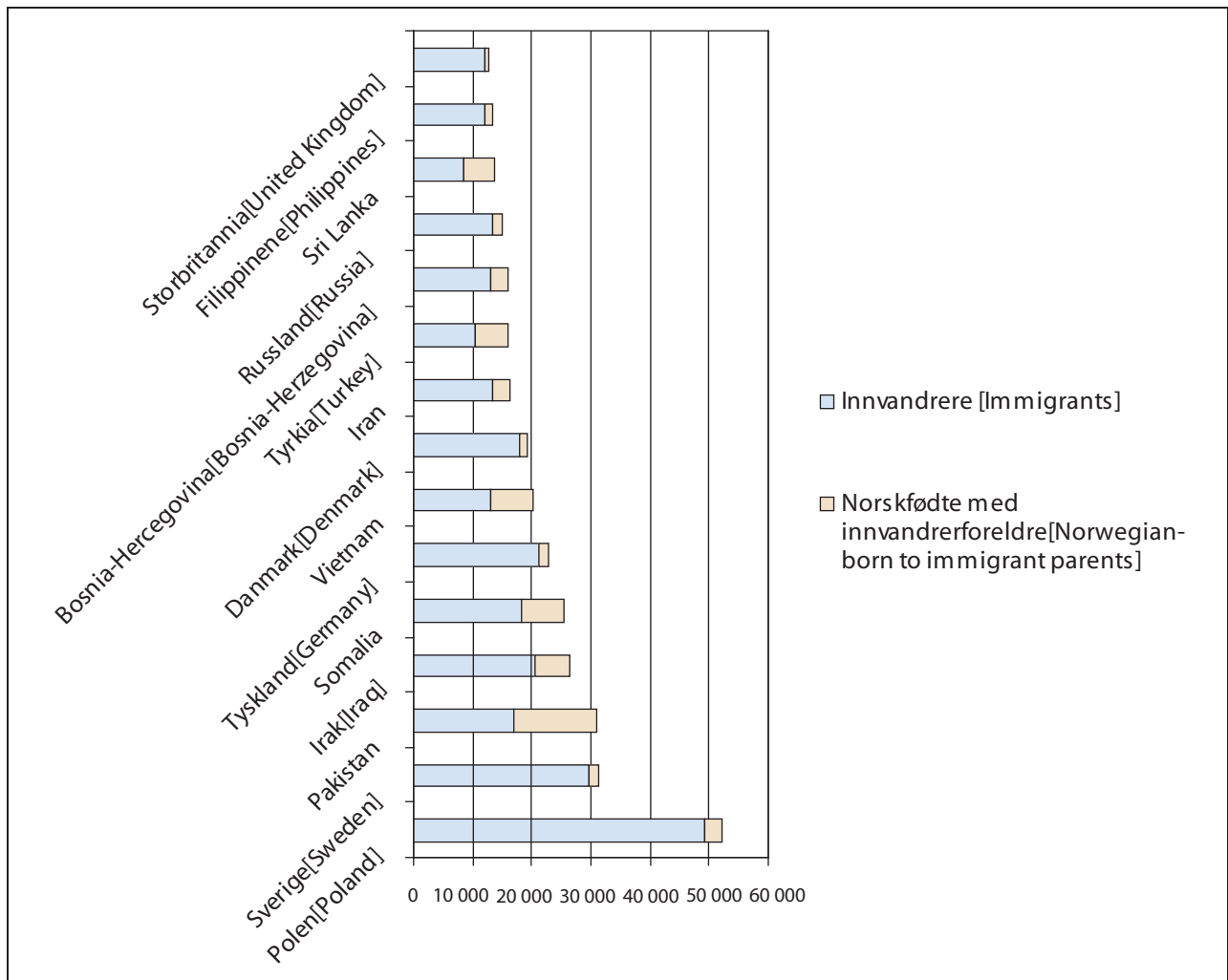
Det er en relativt jevn kjønnsfordeling blant innvandrere, med 235 555 menn og 223 791 kvinner. Det fremkommer likevel store forskjeller om en ser på fordelingen i forhold til enkeltland. Menn er i klart flertall fra land med mange arbeidsinnvandrere og med mange nyankomne flyktninger. Kvinnene er i flertall fra land hvor innvandringen har vært preget av familieinnvandring, primært fa-

milieetableringer til menn i den øvrige befolkningen.

Botid

Om lag 40 prosent av innvandrerne har bodd i Norge i mindre enn 5 år, 28 prosent i 5-14 år, og 30 prosent har bodd her i mer enn 15 år. Forskjellene i botid mellom ulike landgrupper er betydelige. Blant de største innvandrergruppene er det innvandrere fra Polen og Afghanistan som har kortest botid, henholdsvis 82 og 72 prosent har bodd i Norge i mindre enn fem år. Av innvandrere fra Irak har 85 prosent bodd i Norge mindre enn ti år. Blant innvandrere fra Somalia er tilsvarende tall 75 prosent (Daugstad 2008).

Utflyttingsmønsteret varierer sterkt med innvandringsgrunn. Blant de som kom på utdanningstillatelser i perioden 1990-2007 var kun 39 prosent bosatt i Norge pr. 1. januar 2008. Videre synker andelen bosatte arbeidsinnvandrere markant etter noen år. Blant de som kom hit i 1990, var bare hver fjerde bosatt i Norge i 2007. Tendensen med høy arbeidsinnvandring fra Polen og de andre nye EU-landene vil kunne endre på dette mønsteret. Om disse i større grad vil forbli bosatte i Norge, er det imidlertid for tidlig å si noe om.



Figur 3.2 De 15 største innvandrergruppene i Norge pr. 1. januar 2010.

Kilde: SSB.

Det er blant personer som innvandret på grunn av flukt i denne perioden, vi finner den høyeste andelen som fortsatt er bosatt i Norge ved utgangen av 2007, 82 prosent. Andelen fortsatt boende blant familieinnvandrede er omtrent like høy, med 81 prosent.

Bosettingsmønstre

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er bosatt i alle landets kommuner, men det er betydelig variasjon i fordelingen mellom ulike kommuner. Godt over halvparten av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er bosatt i landets tre største byer. Av alle innvandrede og norskfødte med innvandrerforeldre bor 30 prosent i Oslo, etterfulgt av Bergen og Stavanger, med henholdsvis 17 prosent og 12 prosent. Kun 5 prosent bor i Nord-Norge (Daugstad 2008).

3.3.2 Levekår

Ser en på grupper med ulike landbakgrunn, vil en ofte finne betydelige forskjeller i levekår fra gruppe til gruppe. Dette har å gjøre med at det er store forskjeller i innvandringsgrunn, botid, at personene kommer fra til dels svært forskjellige samfunn under forskjellige omstendigheter, og har forskjellige forutsetninger for å orientere seg i det norske samfunnet (Daugstad 2008).

Det går et skille mellom innvandrere med bakgrunn fra land i Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa og befolkningen for øvrig på flere viktige levekårsvariabler. Innvandrere fra disse landene har en overrepresentasjon av personer som lever i husholdninger med lav inntekt, og som i større grad er avhengige av offentlige velferdsordninger sammenliknet med befolkningen for øvrig. Lav utdanning og mangelfulle

grunnleggende ferdigheter blant mange innvandrere er et alvorlig hinder for å bedre yrkesdeltakelsen i et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv⁷. Ledigheten er tre ganger så høy blant innvandrere som i resten av befolkningen.

3.3.3 Utdanning

Slik tilfellet er i resten av befolkningen, vil en innvandrers utdanningsnivå påvirke hvordan det går på mange andre områder (Blom og Henriksen 2008). Desto høyere utdanning en har, desto større er sjansen for at en gjør det godt på mange andre områder i livet. Eksempelvis gir høyere utdanning innvandrerne bedre muligheter for å komme inn på arbeidsmarkedet, og høyere utdannede innvandrere har andre typer yrker enn de med lavere utdanning. Høyere utdanning påvirker også mediebruk, språkferdigheter og politisk deltakelse i positiv retning. SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere som ble utført i 2005 og 2006 gir en viss oversikt over utdanningsnivået blant innvandrergруппene. Nedenfor gjennomgås en del av funnene.

Det er store forskjeller mellom ulike innvandrergруппer i forhold til hvor mye utdanning de bringer med seg i bagasjen. Generelt forsterkes også forskjellene under oppholdet i Norge. Mens noen kommer fra land med godt utbygde utdanningssystemer, slik som Iran, kommer andre fra land hvor bare de heldigste får anledning til å gå på skole. I få land er likevel situasjonen så ille som i Somalia, hvor det ikke har eksistert et offentlig skolesystem etter at den somaliske staten brøt sammen i 1991.

Det finnes ikke et system i Norge som løpende fanger opp den utdanning innvandrere har tatt i utlandet før innvandringen. Tar en utgangspunkt i levekårsundersøkelsen, finner en at i alt 17 prosent av de voksne innvandrerne har oppgitt at de kom uten å ha fullført grunnskole. 23 prosent hadde bare grunnskole, 36 prosent hadde videregående og 24 prosent hadde høyere utdanning (Henriksen 2008a).

⁷ Utdanning og helse henger for øvrig tett sammen. Utdanning er utgangspunkt for, og medvirkende til, en rekke prosesser som bidrar til å fremme helse utover i det voksne livsløpet. Utdanning påvirker den enkeltes levekår og bidrar til å bestemme hvilke helsebelastende eller helsefremmende forhold personer utsettes for. Utdanning bidrar videre i utviklingen av psykologiske ressurser, som igjen påvirker personers mulighet for helse: læring gir mestring, og mestring gir helse. På samme tid som utdanning har betydning for helsen, vil ulikheter i utdanning ha betydning for ulikheter i helse. Slik vil tiltak for å redusere utdanningsforskjeller kunne bidra til å redusere ulikhet i helse (Elstad 2008).

Forskjellene i de ulike innvandrergруппene kan bidra til å forklare ulikhetene i sysselsetting mellom grupper og mellom kvinner og menn innad i gruppene. Jevnt over viser det seg at innvandrerkvinner er lavere utdannet enn innvandrermenn når de kommer til Norge. 23 prosent av de voksne kvinnene oppgir at de kom uten utdanning i det hele tatt, og 26 prosent hadde kun grunnskole. Tilsvarende var tilfellet for henholdsvis 12 og 20 prosent av mennene. Det at flere kvinner enn menn helt mangler skolegang, avspeiler praksisen i enkelte av opprinnelseslandene innvandrerne kommer fra, hvor guttenes utdanning prioriteres fremfor jentenes. Særlig fremvises store kjønnsforskjeller blant innvandrere fra Somalia. Mens seks av ti somaliske kvinner oppgir at de kom til Norge uten grunnskolen, gjelder tilsvarende «kun» i overkant to av ti somaliske menn. Blant kvinnene er det særlig to grupper som skiller seg ut. Det gjelder kvinner fra Sri Lanka og Chile, hvor henholdsvis 98 prosent og 96 prosent har fullført grunnskole. Blant menn er det i alle landgrupper, unntatt Somalia og Vietnam, minst 90 prosent som har grunnskole eller mer. Innvandre-re med opprinnelse fra Irak er en svært heterogen gruppe hva gjelder utdanning. En del, særlig blant kvinnene, kommer uten grunnskole, samtidig er irakere også blant dem hvor flest har høyere utdanning. Mer enn fire av ti irakiske menn oppgir for eksempel at de hadde høyere utdanning da de kom til Norge. Innvandrere med opprinnelsesland Iran er den eneste gruppen hvor langt flere kvinner enn menn oppgir at de hadde høyere utdanning da de kom. Nær halvparten av kvinnene som kom i voksen alder hadde oppgitt høyere utdanning, mot nær tre av ti iranske menn. Også blant chilenerne fremvises en kjønnsforskjell i kvinners favør, men den er kun på 7 prosentpoeng. I noen grupper oppgir tre av ti innvandrere eller mer at de hadde høyere utdanning da de kom til Norge. Dette gjelder kvinner fra Chile og Iran, og menn fra Chile, Irak, Bosnia-Hercegovina og Pakistan (Henriksen 2008a).

Kjønnsforskjellene blir forsterket etter ankomst, ettersom innvandrermenn i større grad enn innvandrerkvinner setter seg på skolebenken etter at de har kommet til Norge. 20 prosent av innvandrerkvinnene som kom til Norge i voksen alder sier at de har fullført en utdanning, mot 28 prosent av mennene. Personer med bakgrunn fra Chile er den eneste gruppen hvor kvinner i større grad enn menn har fullført en utdanning i Norge, men her er forskjellen kun på 4 prosentpoeng. Sammenligner en med befolkningen for øvrig, har kvinnene tatt

igjen mennene hva gjelder deltakelse i utdannings-systemet. Det er nå flere unge kvinner enn unge menn som tar høyere utdanning, og i 2004/2005 fullførte for første gang flere kvinner enn menn utdanning med en varighet på mer enn fire år ved landets universiteter og høyskoler (Hollås 2007). Dette er en suksesshistorie som for sjelden kommuniseres i den offentlige debatten.

En av fire innvandrere som kom til Norge i voksen alder, oppgir at de har fullført utdanning. Dette inkluderer ikke eventuell grunnleggende norskopplæring i regi av voksenopplæringen. 11 prosent har tatt videregående utdanning i Norge og 8 prosent har tatt høyere utdanning (Henriksen 2008a).

Det har vært antydning at det kan være lettere å fortsette et utdanningsprosjekt i Norge dersom vedkommende har påbegynt et i opprinnelseslandet (Henriksen 2008a). Personer med iransk bakgrunn er den gruppen hvor flest har høyere utdanning ved ankomst til Norge, og er også den gruppen som i størst grad har satt seg på skolebenken etter ankomst til landet. Nær halvparten har fullført en utdanning her, og av disse har halvparten fullført høyere utdanning. Tyrkere og pakistanere hadde lav utdanning da de kom til Norge, men mange har vært i Norge i mange år. I disse gruppene er det få som har fullført en utdanning i Norge. Dette er innvandrere som kom enten som arbeidsinnvandrere før innvandringsstoppen på 1970-tallet, eller gjennom familieinnvandring senere. Deres etterkommere derimot, og særlig jentene, ser ut til å ta høyere utdanning i større grad enn majoriteten.

Mange med somalisk bakgrunn manglet utdanning da de kom til Norge, likevel ser det ut til at mange søker å ta igjen det tapte i Norge. Hver tredje somaliske innvandrere som kom til Norge som voksen, har fullført en utdanning i landet. Tatt i betraktning at mange somaliere har relativt kort botid i Norge, kan det antas å bli flere somaliere med norske vitnemål i årene fremover (Henriksen 2008a).

I gruppene med lengst botid er det en større andel etterkommere. Ettersom etterkommere tar mer utdanning (Henriksen 2006), vil disse kunne dra opp snittet. Samtidig er de fleste etterkommere fortsatt svært unge, og omtrent halvparten er i en alder hvor det ikke er vanlig å ha fullført universitetsutdanning (20 år eller yngre). Virkningen vil slik særlig gjøre seg gjeldende med hensyn til andelen med videregående utdanning.

Andelen unge personer i alderen 16-34 år som er i arbeid eller utdanning, varierer med innvan-

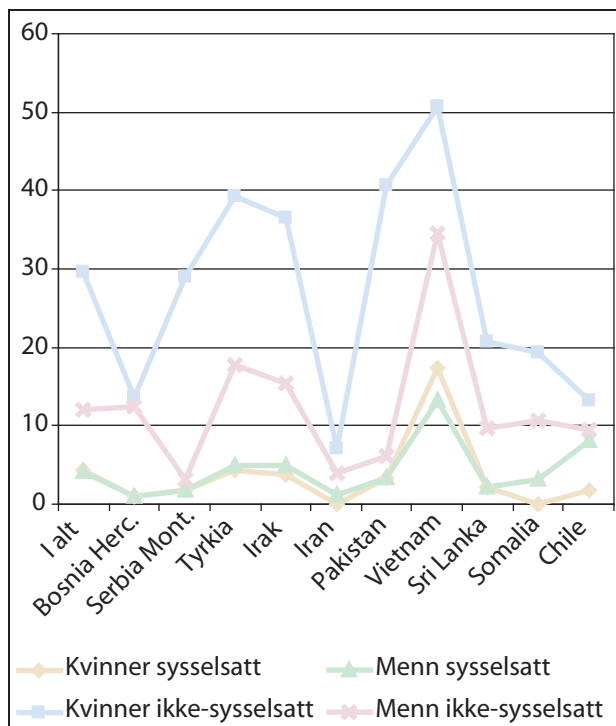
drerbakgrunn. Norskfødte med innvandrereforeldre under 25 år befinner seg mye nærmere majoritetsbefolkningen enn unge innvandrere når det gjelder andel som er i arbeid eller under utdanning. Særlig norskfødte kvinner med innvandrereforeldre bidrar til at forskjellen i andelen i arbeid eller utdanning er større i de eldre gruppene enn blant de yngre. Fordelinger på kjønn viser en tilnærmet likestilling blant norskfødte med innvandrereforeldre under 25 år med majoritetsbefolkningen i samme alder. Blant dem som har innvandret tidlig og har hatt hele skolegangen i Norge, er andelen aktive om lag på samme nivå som for norskfødte med innvandrereforeldre. De som innvandret i alderen 7-15 år har betydelig høyere aktivitet i utdanning/arbeid enn de som innvandret når de var eldre. Det er altså blant unge innvandrere med kort botid i Norge at vi finner de laveste andelen i arbeid og utdanning. Det er særlig en lavere andel aktive kvinner som trekker ned gjennomsnittet (Olsen 2008).

13 prosent har ikke noen utdanning, verken fra opprinnelseslandet eller fra Norge. Flest er dette blant personer med bakgrunn fra Somalia (28 prosent) og Vietnam (24 prosent), færrest blant de med bakgrunn fra Sri Lanka (3 prosent) og fra Iran og Chile (begge 8 prosent).

Dersom en ikke har noen utdanning overhodet, er sjansen stor for at en ikke har arbeid. Personer med somalisk bakgrunn har desidert lavest sysselsetting og høyest andel som ikke har fullført noen utdanning. Høyest sysselsetting gjenfinnes i de gruppene hvor færrest oppgir at de ikke har fullført noen utdanning – som de fra Sri Lanka, Chile og Iran (Henriksen 2008a).

3.3.4 Norsk kunnskaper

Det å beherske godt norsk er ofte nødvendig for økonomisk, sosial og politisk deltakelse i det norske samfunnet. Med kjennskap til norsk blir det eksempelvis lettere å ta i bruk sine demokratiske rettigheter og etablere kontakt og vennskap med personer utenfor ens nære krets. En innvandrers ferdigheter i norsk vil i noen grad henge sammen med hvor lenge han eller hun har bodd i Norge. Det er likevel ikke slik at grupper med lang botid i Norge nødvendigvis behersker norsk godt. Sammenhengen mellom språkbeherskelsen og deltakelse i arbeidslivet er viktigere, men det er ingen automatikk i at deltakelse i arbeidslivet gjør at en person lærer norsk og kan delta i samfunnslivet for øvrig (Henriksen 2008b).



Figur 3.3 Andel som mener de har dårlige eller svært dårlige norskerferdigheter, etter kjønn, landbakgrunn og sysselsetningsgrad.

Kilde: Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006. Hentet fra Blom og Henriksen 2008.

Av levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006 går det frem at det er mer vanlig at de som ikke er sysselsatte, synes at de behersker norsk dårligere enn de som er sysselsatt. Videre er det like uvanlig for sysselsatte menn og kvinner å mene at de sliter med norsken. Kvinner som ikke er sysselsatt, synes de behersker norsk i mindre grad enn menn som ikke er sysselsatt. Forskjellen kan gjenfinnes i de ulike innvandrergroppene, jf. figur 3.3.

Henriksen (2008b) vurderer det som viktigere for språkbeherskelsen å være sysselsatt enn å ha lang botid. Dette kan bidra til å forklare hvorfor mange kvinner fra landgrupper med lang botid mener at de behersker norsk så dårlig at de har problemer med å klare seg i dagliglivet. Se for øvrig kapittel 12 om introduksjonsprogram og norskopplæring.

3.4 Kultur, flerkultur og samfunn

Utvalget har vurdert språkkompetanse i sammenheng med sider ved opplæringen som fremmer in-

kludering og et godt læringsmiljø, for eksempel hvordan barn i førskolealder og skoleelever blir mottatt, hvordan det skapes tillit, tilhørighet, fellesskap og identitet. Anerkjennelse av mangfold, utvikling av medborgerskap og interkulturell dialog vil bli drøftet i utredningens aktuelle kapitler.

Opplæringssystemet vil ha ulik tilnærming til disse spørsmålene avhengig av hvilket alderstrinn vi snakker om, men for alle nivåer vil spørsmålet om læringsutbytte stå sentralt. For at andrespråkelever skal lykkes i opplæringssystemet, er det viktig å ha et bredere perspektiv enn bare å fokusere på de særskilte tiltakene. Innholdet i tilbudet som gis i barnehage, skole og høyere utdanning, vil ha betydning for å utvikle aktive samfunnsdeltakere som lykkes i arbeidslivet, uansett om de tilhører majoritet eller minoritet i befolkningen.

Det erfares i dag en kulturell kompleksitet, både i samfunnet samlet og innad på samfunnets ulike arenaer og institusjoner (Østberg 2009). For opplæringsinstitusjonene medfører dette utfordringer av praktisk-pedagogisk karakter, delvis av mer teoretisk og analytisk karakter. Det handler om at en har barn, elever, lærlinger, deltakere eller studenter som ikke har norsk som morsmål, med ulike kommunikasjonsformer, læringsstrategier og kunnskaps- og verdisyn. Videre handler det om at elever, lærlinger og studenter faller igjennom i praksissituasjoner uten at årsakene er helt klare, eller at for eksempel høyskoletilsatte opplever at majoritetsstudenter styrer unna samarbeid med minoritetsstudenter, dog uten at en er helt sikker på om det dreier seg om diskriminering eller rasjonell læringsstrategi. Elevene og studentene kan selv få en skyldfølelse, enten fordi de som majoritetsstudenter unngår samarbeid med minoritetsspråklige eller fordi de som minoritetsspråklige søker sammen med studenter med samme bakgrunn.

Ligger «feilen» hos elever og studenter, eller er det utdanningene som ikke holder mål? Det må stilles spørsmål ved om «løsningen» bare er å stille samme krav til alle eller om opplegget skal tilpasses studentene? Og av mer analytisk karakter: hvordan skal vi fortolke og forstå læringsprosessene i en mer mangfoldig studentgruppe? Et sentralt problemkompleks for denne utredningen er naturlig nok også knyttet til forståelsen av den samfunnssituasjon som utdanningene er en del av – har vi tilstrekkelig kunnskap om hva som kreves av yrkeskvalifisering for, og profesjonsutøvelse i, et flerkulturelt samfunn?

3.4.1 Kultur og kulturkunnskap

Kultur har på norsk minst tre betydninger. Det kan for det første dreie seg om en sektor i samfunnet (musikk, litteratur, billedkunst, idrett og lignende). Kultur kan for det andre bety en livsform og et handlingsmønster, for eksempel bykultur til forskjell fra bygdekultur, eller ingeniørkultur til forskjell fra sosionomkultur. Dette kalles ofte det beskrivende kulturbegrepet og står sentralt innenfor samfunnsvitenskapene. Både som beskrivelse av ulike organisasjonskulturer ved våre institusjoner og som beskrivelse av aktørers tilhørighet innenfor og utenfor opplæringssituasjonene, er dette aktuelt. For det tredje kan kultur bety fortolkningsrammer, det vil si det vi tenker, argumenterer og handler ut fra (Gullestad 2002).

Sammenfattende kan vi si at kultur er mønstre av mening og handling, og at alle de tre bruksmåtene av kulturbegrepet har relevans. Kultur er en kompleks helhet bestående både av kunnskap, trosformer, kunst, moral, regelverk, og skikker, foruten alle de øvrige ferdigheter og vaner et menneske tilegner seg som deltaker i et samfunn. Enklere sagt; kultur er et sett av oppfatninger, verdier og normer som deles av flere. Vår kultur påvirker hvordan vi tolker hendelser og tillegger våre opplevelser mening. Kultur er heller ikke en statisk størrelse, men i stadig endring. Kulturelle prosesser er ofte forskjellige innen samme etniske eller sosiale gruppe som følge av individenes ulike alder, kjønn, politisk tilhørighet, klasse, religion og personlighet. Ens egen kultur og hvordan denne påvirker, vil ofte være mindre synlig for en selv og ofte bli tatt for gitt. En diskusjon av kulturforskjeller kan være problematisk hvis dette ikke ses i lys av hvem som har makt og kan definere premissene.

3.4.2 Flerkultur

Begrepet flerkultur brukes i mange sammenhenger i den norske offentlighet. Det snakkes om flerkulturelt samfunn, flerkulturelle utfordringer, flerkulturelle ungdommer, flerkulturell forståelse osv. Til tross for at begrepet brukes mye og er en eksplisitt del av mange visjoner og målsettinger, hersker det fremdeles usikkerhet – og uenighet – om hva som legges i begrepet flerkultur. Er det bare et politisk korrekt begrep, en floskel, eller dekker det en ny virkelighet? Hvilken virkelighet? Er begrepet egnet som et analytisk begrep?

Både begrepet og fenomenet vi forsøker å gripe er problematisk og det er derfor ikke tilfeldig

at sosialantropologen Gerd Baumann (1999) omtaler det som den flerkulturelle gåten. Han sier: «Multiculturalism is not the old concept of culture multiplied by the number of groups that exist, but a new, and internally plural, praxis of culture applied to oneself and to others» (Baumann 1999: vii).

Vår globaliserte tid kjennetegnes mer enn andre tidsperioder av nettopp mangfoldet av livsformer, handlingsmønstre og kulturelle praksiser. I noen samfunnskontekster er grensene flytende; i andre kontekster henter vi frem forskjellighetene og markerer grensene mellom oss. Baumann (1996) har blant annet studert hvordan både felleskulturelle og kulturspesifikke praksiser utfolder seg i den flerkulturelle bydelen Southall i London. Østbergs (2003) studier av hverdagsliv blant norsk-pakistanske barn og ungdommer dokumenterer den samme kompleksiteten. Forskningsprosjektet Kulturell kompleksitet i det moderne Norge (Culcom) med basis på Universitetet i Oslo har også på forskjellige måter dokumentert dette (Eriksen 2006).

Ungdom i Norge i dag, om de tilhører majoritet eller minoritet, synes å være opptatt av å kunne kombinere og utvikle et vidt spekter av identiteter, og ønsker for eksempel ikke å velge mellom sin norske og sin pakistanske identitet. Ungdom vil utfolde seg som individer og samtidig kunne føle tilhørighet til familien, den etniske og/eller den religiøse gruppen og til landet der de er født og oppvokst. Noen ganger dreier det seg om å føre en kamp for sine rettigheter som minoritetsgruppe (for eksempel bruk av morsmålet eller retten til religionsutøvelse). Andre ganger dreier det seg om retten til å bli anerkjent som individ til forskjell fra gruppen. Dette er gjenkjennelig for oss alle. Også individer i majoritetsgruppen har behov for å ta vare på kulturarven, uttrykke en gruppeidentitet uten å føle seg begrenset som individ. Det er dette flerkultur handler om: fellesskapene, de borgerlige rettighetene og pliktene og anerkjennelse av mangfoldet.

Flerkultur angår oss alle og samfunnet som helhet. Det dreier seg ikke om «de andre». Det dreier seg ikke om minoritetene til forskjell fra majoriteten, men om et mangfold av kulturelle meningsdannelser og praksiser, et mangfold av diskurser som eksisterer i en samtidighet; noen ganger side ved side, andre ganger hierarkisk, eller overlappende. Det forskes i dag mye på overgangene, på de transkulturelle og transnasjonale prosessene og de plurale kulturuttrykkene og identitetene. Det forskes også på grensesetting:

Boks 3.4 Språk og integrering

«Selv med meget intensive forsøk på å lære det nye landets språk kan voksne mennesker nesten aldri tilegne seg også språkmelodien, de vil praktisk talt i alle tilfelle snakke gebrokkent, eller med aksent. Og selv om deres utseende ikke skulle avvike tydelig fra den vanlige nordmanns, vil deres språk likevel «avsløre» dem, hvor meget de enn tror at de har klart å assimilere seg. Jeg har intervjuet mange nykommere som fortalte at de har tatt nordmennenes anmodning om å bli fullstendig norske helt på alvor. Men så snart de skulle forsøke å tale ubesværet, så snart de ville late som om de var blitt helt norske, ble de møtt med det sikkert ofte meget vennlige spørsmål: «De er ikke norsk, er De vel?» Nå har vi gitt opp, sier de, nå vet vi at det likevel ikke nytter, vi kan jo ikke forandre oss fullstendig. Alle vet jo at vi ikke er norske, hvorfor skal vi da late som om? Det er naturlig at slike problemer har en helt annen betydning i land som de skandinaviske med en språklig meget homogen befolkning, enn i språklig meget heterogene befolkninger som man kan finne i Australia, i USA, spesielt New York, eller i Israel.

Igjen ser vi at integrasjonen ikke er en enveisprosess, men at den mottagende befolkningens innstilling, holdning, forståelse og forventning er av den største betydning.» (Eitinger 1981: 87)

hva som for eksempel fører til at noen unge mennesker i en plural, liberal verden også kan velge sterke identitetsmarkeringer, gruppetilhørigheter enten politisk, religiøst eller i ulike livsstilsvarianter. Pluraliteten rommer ikke bare liberaliteten, men også tradisjonsbærende og kanskje endog fundamentalistiske elementer.

3.5 Opplæringsinstitusjonene i et flerkulturelt samfunn

Mye av grunnlaget for deltakelse i et flerkulturelt samfunn kan legges i barne- og ungdomsårene. Gjennom deltakelse i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning lærer barn og unge å samarbeide på tvers av kulturell og språklig bakgrunn. Fellesskap i skolehverda-

gen gir muligheter for fellesskap i fritiden. Mer kontakt og samhandling i fritiden vil for minoritetsspråklige ytterligere kunne bedre kunnskapene i norsk språk og kultur, noe som igjen gir økt utbytte av opplæringen i skolen. Det vil være av sentral betydning at de pedagogiske tilbudene preges av et verdigrunnlag for et flerkulturelt samfunn og slik gir et praktisk innhold til sentrale verdier som frihet, likhet og solidaritet.

Det er i denne sammenheng av stor betydning å se opplæringsinstitusjonene i sammenheng med de øvrige deler av samfunnet. Av St.meld. nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* fremgår blant annet:

«Barn og unge representerer fremtiden i det flerkulturelle samfunnet. Oppvekst og skolegang legger grunnlaget for deltakelse i samfunnslivet og trygge levekår. En oppvekst med stabile boforhold i et mangfoldig bomiljø er et godt utgangspunkt. Barnehage og skole er arenaer hvor barn og foreldre med ulik bakgrunn møtes og holdninger dannes. Skoletilbudet er avgjørende for at barn og unge, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter til videre utdanning og arbeid. Familiens levekår og helsesituasjon preger barns liv. Siden kvinner tradisjonelt spiller en viktig rolle som oppdragere, betyr deres muligheter til å delta i samfunnet mye for barnas oppvekst.

(...)

Levekårene for alle barn er i stor grad avhengige av foreldrenes sosioøkonomiske situasjon, deres tilknytning til arbeidsmarkedet og utdanningsmessige bakgrunn.

(...)

Tiltak for å forbedre situasjonen må derfor rettes inn mot både barn og unge og foreldregenerasjonen. Boligtiltak, arbeidsmarkedstiltak og norskopplæring for voksne er viktig for å gi barn og unge med innvandrerbakgrunn gode levekår og de samme muligheter som andre barn. Bedre norskkunnskaper hos foreldrene er ikke minst viktig for at de skal kunne gi barna hjelp og støtte under skolegangen.»⁸

3.5.1 Skolen og utviklingen mot et mer flerkulturelt samfunn

I Norge har vi helt siden den første loven som kan kalles en skolelov, Kristian 6.s «forordning» fra 1739, hatt en skolelovgivning som har slått fast at skolen skal være for alle. Etter innføring av flere viktige lover på 1800-tallet, fattet Stortinget i 1920

⁸ St.meld. nr. 17 (1996-1997): 63.

det såkalte enhetsskolevedtaket. Frem til da hadde de rikeste gått over i middelskolen etter 5. klasse, mens andre gikk videre i folkeskolen. Nå ble det fastslått at alle skulle fullføre syvårig folkeskole. Men først i 1959 kom en felles lov for land og by, og felles faglige krav for jenter og gutter. I 1975 fikk funksjonshemmede samme rett til opplæring som andre. Da ble grunnskoleloven endret med det såkalte integreringsvedtaket. Med vedtaket ble prinsippet om tilpasset opplæring for alle forsterket, og opplæringsbegrepet ble utvidet. Med Reform 94 ble det større likestilling mellom allmenne fag og yrkesfag. I 1998 ble det innført felles opplæringslov for grunnskolen og videregående opplæring, og det er nå et bærende prinsipp at grunnopplæringen er for alle, uansett funksjonsnivå, og fellesskolen skal gi alle elever tilpasset opplæring.

Kort oppsummert kan det sies at fokus på utjevning i utdanningspolitikken var rettet mot forholdet mellom by og land på 1800-tallet, sosial klasse i perioden 1900-1960, kjønn i perioden 1960-1980, funksjonsevne de to neste tiårene og etnisitet/mangfold fra tusenårsskiftet.

Moenuvalget har beskrevet den historiske utviklingen av opplæringstilbudet til flerspråklige elever på følgende måte:

«I skolesektoren har de formelle målene når det gjelder språklige minoriteter endret seg fra 50-60-tallet og fram til i dag. Barn av ungarske flyktninger som kom til Norge på 50-tallet, fikk ingen spesiell hjelp verken til å lære norsk eller andre fag. Morsmålsundervisning var heller ikke på tale. De fikk gå sammen med norsk-språklige elever for å lære norsk og «bli norske» fortest mulig.

I og med at dette innebar at de ikke direkte kunne nyttiggjøre seg sitt morsmål og annen kompetanse de hadde fra før, var dette en assimilerende politikk. Verken skolefolk eller politikere var på den tiden opptatt av at flyktningene kunne ha behov for spesiell tilrettelegging eller at de kunne nyttiggjøre seg morsmålet sitt i læringsprosessen.

Dette synet er på ingen måte forsvunnet fra dagens debatt, men det er ikke lenger understøttet av de offisielle målene for verken innvandrerpolicyen eller skolepolitikken. Med Mønsterplanen av 1987 kom et gjennombrudd for integreringsmålsettingen i skolesektoren. Gjennom en målsetting som omfatter funksjonell tospråklighet, gjennom å vektlegge samlet språklig kompetanse ved at en skal se norsk og morsmål i sammenheng, er minoritetenes behov synliggjort på en ny måte. Men Mønsterplanen av 1987 har likevel ikke sikret at de un-

dervisningstilbudene planen anbefaler for språklige minoriteter i grunnskolen, blir realisert.

Læreplanen for den videregående skolen har aldri på samme måten som Mønsterplanen for grunnskolen omtalt språklige minoriteter. I den videregående skolen ble det imidlertid på 80-tallet åpnet for at elever med andre morsmål enn norsk kunne gå opp til eksamen etter en alternativ fagplan i norsk, og at de kunne ta eksamen som privatist i sitt morsmål som B- eller C-språk, enten med eller uten undervisning.

Med bakgrunn i integreringsmålsettingen har Stortinget fra begynnelsen av 80-tallet årlig bevilget øremerkede midler til en rekke innvandrerpålitte tiltak i skolesektoren. Viktigst er tilskudd til norskundervisning for voksne, norsk som andrespråk i videregående opplæring, morsmåls- og norsk som andrespråkundervisning i grunnskolen og til kommunale integreringstiltak. Disse tilskuddene går til kommuner eller fylker – avhengig av skoleslag – etter at disse har sendt inn dokumentasjon for at tiltakene er i gang.

I den perioden tilskuddene har vært en ordning, har det vist seg at det er store kvalitetsmessige variasjoner på de tiltakene kommunene eller fylkene iverksetter for disse midlene. Man kan finne eksempler på at kommuner som har gode muligheter til å gi morsmålsundervisning til språklige minoriteter, unndrar seg dette i økende grad uten at departementet reagerer. I rundskrivet som regulerer tilskuddsordningen for grunnskolen er det til og med presisert at departementet forutsetter at det iverksettes morsmålsundervisning der det er mulig.»⁹

Gjennom 1980- og 1990-tallet økte mangfoldet i befolkningen og det vokste frem elevgrupper med nye behov for tilpasset opplæring.

St.meld. nr. 49 (2003-2004) innførte et nytt perspektiv på det flerkulturelle Norge. Det slås fast at mangfoldet i befolkningen må få følger for hvordan politikk og samfunnsordninger blir utformet. Det forutsettes at alle samfunnsborgere respekterer og slutter seg til noen felles grunnleggende verdier, samfunnsordninger og prosedyrer som danner rammeverket for samfunnet. Ellers står alle fritt til å utforme sin egen livsstil. Grensen går ved det som kommer i konflikt med fellesverdiene. Meldingen innførte nye mål for samfunnsknytning – deltakelse og levekår, samfunnstilknytning og tilhørighet. Ett av målene for barn med innvandrerbakgrunn som vokser opp i Norge er

⁹ NOU 1995: 12: 20-1.

at de skal mestre skole og utdanning på linje med andre. Utdanning anses som det viktigste innsatsområdet for å forebygge et samfunn med store økonomiske og sosiale forskjeller i befolkningen, og for å hindre systematiske forskjeller som følger etniske skillelinjer. Stortingsmeldingen påpeker at nyere innvandring i større grad har synliggjort at skolen ikke makter å leve opp til målet om individuelt tilpasset opplæring.

St. meld. nr. 30 (2003-2004) foreslo en bred satsing for å sikre alle elever en bedre tilpasset opplæring. Meldingen anerkjente at grunnopplæringen omfatter et stadig større mangfold av elever og foresatte, og at den mer enn før må verdsette forskjellighet og håndtere ulikhet. Myndighetene må derfor tillate et større mangfold i løsninger og arbeidsmåter som velges.

Strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis!* ble lansert i 2003. En revidert utgave av strategiplanen forelå i 2007, *Likeverdig opplæring i praksis!* (Kunnskapsdepartementet 2007a). Strategien gir et helhetlig perspektiv på opplæringen av minoritetsspråklige i alle aldre. Det legges vekt på å skape en flerkulturell, inkluderende og likeverdig opplæring. Det overordnede målet med planen er å rette oppmerksomheten mot og igangsette tiltak som skal bidra til å sikre alle like muligheter til læring, utdanning, deltakelse i arbeidsliv og samfunnet forøvrig. Strategiplanen legger stor vekt på språkopplæringen for minoritetsspråklige. Å beherske norsk anses sentralt for likeverdig deltakelse i skole og opplæring.

Kunnskapsløftet

I det siste tiåret har det vært rettet stor oppmerksomhet mot kvaliteten i norsk grunnopplæring. Norsk og internasjonal forskning har pekt på grunnleggende svakheter i den norske skolen som hindrer måloppnåelse i forhold til å skape like forutsetninger, tilpasset opplæring, høy gjennomføringsgrad og gode grunnleggende ferdigheter.

St.meld. nr. 30 (2003-2004) trakk frem utfordringer i forhold til læringsmiljø, læringsstrategier, svakt læringsutbytte, dårlige grunnleggende ferdigheter og store forskjeller som følge av sosial bakgrunn. Videre ble det pekt på lav gjennomføringsgrad, for svak kultur for læring og at opplæringen i for liten grad var tilpasset den enkelte elev og lærling. Utfordringer knyttet til mangelfull kompetanse blant ledere og lærere og utfordringer i forhold til styring, strategi og forvaltning, ble også trukket frem. I meldingen ble det foreslått

en rekke tiltak for å møte disse utfordringene og videreutvikle og øke kvaliteten i norsk skole. Disse tiltakene utgjorde i sin tur et grunnlag for utformingen av innholdet i Kunnskapsløftet.

Målet med reformen er at det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre – slik at elever og lærlinger settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer. Visjonen er å skape en bedre kultur for læring for et felles kunnskapsløft. Målene det skal arbeides i mot, skal bli tydeligere. Elevene og lærlingenes grunnleggende ferdigheter skal styrkes. De grunnleggende ferdighetene er: å kunne lese, kunne uttrykke seg muntlig, kunne uttrykke seg skriftlig, kunne regne og kunne bruke digitale verktøy.

Tiltakene som fulgte Kunnskapsløftet, i tillegg til innføringen av nye læreplaner for hele grunnopplæringen, var blant annet innføring av nye fag, utvidelse av timetall, strukturendringer i videregående opplæring, kompetanseutvikling/kompetanseheving blant lærere/instruktører og endringer i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Samtidig ligger skolens sentrale rolle som formidler av verdier, allmenndannelse og kultur fast.

Som følge av en domsavsigelse i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen om fritaksordninga i det norske KRL-faget 29. juni 2007¹⁰, ble et nytt RLE-fag (religion, livssyn og etikk) innført i skolen fra 1. august 2008¹¹. Ny læreplan i faget trådte i kraft fra samme tidspunkt.

Det nye RLE-faget skal samsvare med menneskerettighetene, og gi elevene et godt grunnlag for å sette seg inn i viktige problemstillinger knyttet til religion, livssyn og etikk. RLE-faget skal også gi et viktig signal til skolene om at alle religioner skal behandles på en likeverdig måte i undervisningen. Kristendommen skal fortsatt ha den kvantitative største delen av faget, ut fra den betydningen kristendommen har hatt for norsk historie og kulturarv.

Skolen møter stadig større mangfold av elever og foresatte. Alle elever og lærlinger har krav på tilpasset opplæring og differensiert opplæring ut i fra deres egne forutsetninger og behov. En skole

¹⁰ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen slo fast at den opprinnelige ordningen med KRL-faget var i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Domstolen har som utgangspunkt at en obligatorisk opplæring om religioner og livssyn skal være objektiv, kritisk og pluralistisk.

¹¹ Ot.prp. nr. 54 (2007-2008) Om lov om endringer i opplæringslova (Om faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap og rett til avgrensning fritak), Innst. O. nr. 72 (2007-2008) og beslutning. O. nr. 101 (2007-2008).

basert på likeverd forutsetter at alle elever og læringer får de samme muligheter til å utvikle seg.

3.5.2 Religiøse perspektiver i undervisningen

Mat

Større mangfold av religioner i skoler og barnehager skaper nye utfordringer. Østberg (2003) nevner jøder og muslimer som eksempler på religiøse grupper som for eksempel ikke alltid vil kunne spise all mat som serveres i skole og barnehager. Det er viktig at barnehager og skoler har god kunnskap om dette, og at aktiviteter som inngår i dagliglivet, som måltider i barnehagene og faget «mat og helse i skolen», blir tilrettelagt slik at alle kan delta. Det må være god kommunikasjon mellom skole og hjem på dette området. For eksempel må det være gode alternativer til svin, som svært mange minoritetsspråklige elever som følger av sin religiøse tilhørighet, ikke kan spise.

Helse og velferdsetaten i Oslo har utviklet en idébank for mat i barnehagen som inkluderer lunsj, varme retter og bursdagsfeiring i en flerkulturell barnehage.

«Alle barna skal spise mat som ivaretar deres kultur, noe som innebærer å ivareta foreldrenes interesser med hensyn til for eksempel halalmat. Når et barn begynner i barnehagen, er en av de viktigste oppgavene til barnehagen å ha en god dialog med foreldrene om hva hvert enkelt barn kan spise og ikke spise. En oversikt over matvarer som eventuelt skal utelates henges opp på kjøkkenet der maten blir tilberedt, og på den enkelte avdelingen.»

I læreplan for faget «mat og helse» i skolen, står det blant annet:

«I eit fleirkulturelt samfunn er det viktig med medvit om norsk matkultur og det særegne for samisk mattradisjon, og ha kunnskap om og respekt for mattradisjonar i andre kulturar.»

Servering av halalmat og andre matvarer tilpasset religiøse tradisjoner er likevel ikke alltid en selvfølge i skoler og barnehager. Giæver (2010) viser til eksempler på at muslimske barn i barnehagen kun blir servert grønnsaker mens resten av barna spiser kjøtt fordi barnehagen ikke har råd til å kjøpe halalmat, og at muslimske elever ikke kan ta del i måltidet på skolekjøkkenet (mat og helse) fordi læreren har glemt å kjøpe halalmat.

Kroppsøving og svømming

Det finnes også eksempler på at svømmeopplæring sammen med motsatt kjønn og nakendusjing etter kroppsøvingstimer har skapt problemer for muslimske elever i skolen. Østberg (2003) viser til islamske regler og en bredere sørasiatisk kulturkodeks der unge gutter og jenter i ulik grad er forventet å opptre adskilt. Noen foreldre betrakter svømmeopplæring som en situasjon der de kunne ønske at jenter og gutter var delt. Giæver (2010) viser til eksempler på at muslimske barn ikke har lært å svømme, og at elvene i begrenset grad har hatt kroppsøving, fordi dialogen mellom hjem og skole om svømmeopplæring og nakendusjing har vært dårlig eller fraværende. Det har vært sagt mye om disse temaene i offentlig debatt de siste årene.

3.6 Utvalgets vurderinger

Minoritetsspråklige barn og unge er en meget sammensatt gruppe, med ulik nasjonal, kulturell, språklig og religiøs tilhørighet. Noen kan ha innvandret før eller i løpet av grunnopplæringen, og de vil dermed ha ulike forutsetninger med hensyn til språk- og utdanningsbakgrunn. Slik understreker blant annet trekk ved migrasjon og de involvertes livsløp betydningen av at «minoritetsspråklig» ikke kan oppfattes som en statisk egenskap ved en person.

Utvalget finner for øvrig grunn til å påpeke at Norge alltid har vært et flerkulturelt samfunn i større eller mindre grad (Kjeldstadli 2003b). På samme tid har den økte innvandringen i de seneste tiår endret befolkningssammensetningen og skapt nye utfordringer for blant annet opplærings-systemet.

Nye og varierte former for migrasjon, samt større mangfold blant barn og unge, gjør det nødvendig med tilpasninger i utdanningssystemet, både med hensyn til læreres og skolelederes kompetanse, språk- og fagopplæring, fleksibilitet og organisering av opplæringen. Dette vil omtales nærmere i senere kapitler.

Det er etter utvalgets oppfatning av stor betydning at innvandrerbefolkningen deltar i utdanning og arbeidsliv på lik linje med resten av befolkningen. Det er positivt at utdanningsdeltakelsen blant etterkommere øker betraktelig sammenliknet med foreldregenerasjonen, men det er bekymringsfullt at kvinners deltakelsesnivå ligger lavere enn menns. Det er en utfordring å gi et godt tilbud

også til dem som kommer sent i skoleløpet med lite eller ingen grunnutdanning.

Det ligger en utfordring i at mange innvandre-re selv vurderer norskkunnskapene sine som dårlige og at de har vanskeligheter med for eksempel å skrive en jobbsøknad. Utvalget ser det derfor som en viktig utfordring å øke deltakelsen på, og tilbudet om, norskopplæring.

Utvalget har merket seg at det er nedsatt et offentlig utvalg (Inkluderingsutvalget) som skal se på muligheter og utfordringer i et flerkulturelt Norge og foreslå prinsipper og tiltak for inkluderings- og integreringsarbeidet.

Om håndtering av forskjellighet i barnehagens og skolens hverdag

Mange barnehager og skoler har i dag lang erfaring med å håndtere utfordringer som oppstår i hverdagen knyttet til kulturelt mangfold og ulike kulturelle praksiser. De har allerede utviklet rutiner knyttet til hvordan en forholder seg til ulike holdninger til kroppsøvingsfaget, svømming, sportsaktiviteter, turgåing, leirskole, billedkunst, musikk, dans, matrestriksjoner, høytider, kleskikker mm. Andre barnehager og skoler kan plutselig oppdage at de ikke bare skal håndtere utfordringer knyttet til den formelle opplæringen, men at de også skal håndtere de ovenfor nevnte fenomener og at de skal ta stilling til søknader om fritak, manglende deltakelse på aktiviteter som tidligere har vært vanlig praksis, bruk av hijab eller patka¹², krav om vegetarkost, halalmat eller kosher. Et stadig tilbakevendende spørsmål er også om, og eventuelt hvordan, religiøse høytider skal markeres.

Utvalgets syn er at barnehager og skoler i de aller fleste tilfeller takler disse utfordringene best ved en kombinasjon av åpenhet, respekt og tydelighet. Personalet i barnehager og skoler har som en del av sin profesjonalitet mye generell kompetanse som er egnet for å utøve skjønn og finne gode løsninger på eventuelle problemer og konflikter som kan oppstå. Det dreier seg om å bruke generell relasjonskompetanse, etisk kompetanse og kommunikasjonskompetanse. I tillegg vil generell kulturkompetanse være av verdi, dvs. kulturforståelse, kunnskap om migrasjonsprosesser, kulturelle endringsprosesser og tverrkulturell kommunikasjon. Særlig viktig er en forståelse av dagens kulturelle kompleksitet der lokale og globale fenomener, nære familierelasjoner og nye so-

siale medier inngår i barn og unges hverdag. Denne type kompetanse er grunnleggende for enhver lærer og skole- og barnehageleder i dagens flerkulturelle samfunn. Utvalget anbefaler et løft for denne type kompetanseutvikling.

Barnehager og skoler har et verdigrunnlag som både eiere, ledere og lærere må være tydelige på og gode til å kommunisere. Flerkulturell forståelse innebærer ikke minst selvrefleksjon og bevisstgjøring av egne kulturelle forutsetninger. En tydelighet på institusjonens og samfunnets fellesverdier må kombineres med respekten for det enkelte barn og den enkelte ungdom, samt respekten for foreldrene og foreldreretten. Kunnskap om andre kulturer, religioner og språk kan naturligvis være positivt, men enda mer grunnleggende er en forståelse for at de mennesker en møter er individer som kanskje ikke identifiserer seg med kulturen i foreldrenes opprinnelsesland eller som representerer kulturelle praksiser som skiller seg sterkt fra fremstillinger i lærebøker eller oppslagsverk. En åpen, direkte og spørrende holdning er ofte langt å foretrekke fremfor å plassere folk i bås basert på antakelser og stereotyper. Det er bedre å spørre om noe en lurer på, eller er bekymret for, enn å unngå kontakt i frykt for å støte noen eller avsløre sin uvitenhet. De aller fleste mennesker liker å snakke om egne skikker og tradisjoner, om egne kulturelle praksiser. Å spørre er å vise interesse for, er å vise at forskjellighet ikke er en trussel, men en mulighet for ny kunnskap, nye perspektiver.

Har en klart å etablere et tillitsforhold til foreldre eller foresatte, er det viktig å søke råd hos disse og forsøke å avdekke hva som eventuelt er begrunnelsen for søknader om fritak, manglende deltakelse og lignende. Barnehagen og skolen kan ikke forvente at foreldre (eller barna) fullt ut forstår hva som foregår på en tur i skogen, på leirskolen eller under julegudstjenesten. I stedet for å ta sjansen på at barnet skal komme i en vanskelig situasjon knyttet til for eksempel hva som serveres av mat, forholdet mellom gutter og jenter eller religiøs påvirkning, vil noen foreldre velge å holde barnet hjemme. Aktiv bruk av morsmålslærere eller annet tospråklig personale vil kunne bidra til å minske sjansene for misforståelser, utvikle tillit, finne frem til gode kompromisser. Aktive mødre- og/eller fedregrupper eller foreldregrupper kan også være gode brobyggere mellom hjem og skole.

Innenfor høyere utdanningsinstitusjoner har en noen steder etablert egne kultur- eller religionsråd som skal veilede, forebygge mulige kon-

¹² Religiøst begrunnet håroppsetting for Sikh-gutter.

flikter og utvikle arenaer for dialog og meningsutveksling. Andre satses på å bruke allerede etablerte organer som læringsmiljøutvalg, flerkulturelle studentforeninger eller lignende. Å håndtere kulturforskjeller i hverdagen er også en viktig side ved en generell internasjonalisering av høyere utdanning.

Barnehagen og skolen skal ikke slutte med sine tradisjoner, i hvert fall ikke de som er nedfelt i læreplaner og regelverk, men i den flerkulturelle barnehagen og skolen kreves det at en har et reflektert forhold til egen kulturelle forankring og praksis og at en er villig til nytenkning, alternative løsninger og kompromisser. Hvis betingelsen for å delta i svømmeundervisningen, er at eleven kan bade i T-skjorte, burde det ikke være noe i veien for dette.

Det er de generelle og allmenne prinsippene som må ligge til grunn for håndteringen av ulike praksiser. Så lenge hijab eller patka bæres frivillig og ikke er til hinder for utfoldelse i lek og læring, er det ingen grunn til å reagere. Dette er ikke til hinder for at bruken av religiøse hodeplagg eller lignende må kunne tas opp i samtaler mellom lærer og foreldre hvis læreren er bekymret for om dette er til barnets beste, men barn bør aldri trekkes inn i politiske eller mediestyrt debatter om slike spørsmål. En helt annen ting er at temaet må kunne diskuteres i offentligheten, for eksempel i et likestillingsperspektiv. På høyere skoletrinn og blant voksne kan selvsagt slike diskusjoner også finne sted innenfor opplæringsinstitusjonen.

Utvalget vil advare mot en linje der en forsøker å løse håndteringen av ulike kulturelle praksiser ved å innføre nye bestemmelser som kan knyttes til noen grupper og ikke til andre. Menneskerettighetene må være rettesnoren for all håndtering av forskjellighet i barnehage og skole som i resten av samfunnet.

Religionsutøvelse hører, slik utvalget ser det, ikke hjemme på skolen eller i skolens regi. Hvis det likevel inviteres til gudstjeneste, slik det skjer mange steder i Norge, må det være helt frivillig å delta og det skal alltid foreligge en alternativ aktivitet for dem som ikke ønsker å være med. Å besøke hverandres gudshus som en del av skolens undervisning, vil derimot kunne fremme kunnskap og forståelse og evnen til skille nettopp mellom det å delta i religionsutøvelse og det å være tilstede som observatør eller gjest. I motsetning til for eksempel fransk skole, har den norske skole ikke bare hatt religionsundervisning, men også på andre måter tillatt et visst nærvær av religiøse tradisjoner eller kulturuttrykk med religiøs bak-

grunn, som julesanger, gang rundt juletreet m.v. Det er også en motstand mot denne praksis i norsk skole og barnehage fra ulike hold, men det kan vise seg at denne «tradisjon» for å håndtere et tradisjonelt livssynsmangfold kan være en styrke i møtet med dagens mangfold i opplæringsinstitusjonene. Det ligger noen spenninger her, men også noen muligheter til å normalisere forskjelligheter som en del av fellesskapet.

Barnehagens og skolens viktigste oppgave er å utvikle gode fellesskapskulturer der vekten legges på det som forener mer enn det som skiller. Utfordringen er å gjøre dette samtidig som en aksepterer og verdsetter ulike verdier og variert kulturell praksis.

Om utfordringen med segregerte læringsmiljøer

I de større byene, og særlig i Oslo, er det i økende grad oppmerksomhet mot de utfordringer som ligger i at minoritetsspråklige i enkelte barnehager eller skoler utgjør flertallet av barna. Dette omtales ofte som tendenser til segregering eller ghettoisering¹³. Årsaken er at innvandrerbefolkningen dominerer i enkelte bomiljøer. OECD-rapporten *Migrant Education* (2009a) drøfter denne problematikken og mener å ha avdekket en økende tendens til segregerte bomiljøer i Norge. I noen byer i Danmark har dette også vært problematisert, og en har enkelte steder flyttet elever til andre skolekretser for å gi elevene et bedre læringsmiljø – forstått som et læringsmiljø med et større antall danskspråklige barn. Begrunnelsen er å gi barna et bedre læringsmiljø og derved bedre læringsutbytte. Fra andre land er bussing av barn til andre bydeler enn der de bor, et velkjent og omstridt fenomen.

I Norge er det nærskoleprinsippet som gjelder, men enkelte politikere har tatt til orde for større fleksibilitet i skolekretsene som et mulig tiltak mot såkalt segregering. Det er varierende om bekymringen gjelder de minoritetsspråklige som ikke lærer norsk fordi de utgjør majoriteten av barnehagebarna/elevene, eller om en er bekymret for at barn med norsk bakgrunn ikke har et godt nok leke- eller læringsmiljø. Bekymringen

¹³ Forsker ved SSB, Svein Blom, finner ikke belegg for å si at det finnes egne innvandrerghettoer i Norge. Ifølge Blom er en forutsetning for å bruke en slik betegnelse at én bestemt minoritetsgruppe overstiger 50 prosent av befolkningen i området. Noe slikt bosettingsmønster finner vi ingen steder i hovedstaden eller i landet for øvrig. Det er noen områder med høy konsentrasjon av innvandrere, men disse består av en blanding av flere forskjellige nasjonaliteter, jf. <http://www.ssb.no/magasinet/analyse/art-2002-09-04-01.html>.

kan også gjelde begge fenomener. I noen bydeler i Oslo er det registrert tilfeller av at personer med norsk bakgrunn flytter hvis de opplever at de blir i mindretall.

Utvalget mener det er grunn til å rette et søkelys på denne utviklingen, men mener samtidig det er viktig med grundigere analyser før man trekker for bastante konklusjoner. Det er etter utvalgets mening klart at det for barn eller ungdom med et annet morsmål enn norsk, og som ikke fullt ut er tospråklige, vil være en fordel å være i et læringsmiljø der norsk ikke bare er opplærings-språket, men fellesspråket brukt av jevnaldrende, dvs. at de er i så rikt norskspråklig miljø som mulig. Her er det viktig å se barnets totale språkmiljø i sammenheng, dvs. språkbruk innenfor opplæringsinstitusjonen, i fritiden og hjemme.

Hvis en deler barne- eller ungdomsgruppen i to, dvs. de norske og de minoritetsspråklige, kan en imidlertid komme til å gi en feilaktig fremstilling av språkmiljøet. Kategorien minoritetsspråklig kan skjule et stort spenn i språkkompetanse og språkbruk. Blant barn og elever med et annet morsmål enn norsk, kan mange, ja, til og med et flertall, være reelt tospråklige. I slike tilfeller foreligger det ingen språklig basert segregering. En statistikk over hvor mange minoritetsspråklige som finnes på en skole, sier med andre ord svært lite om den reelle språksituasjonen. Hvis det i slike situasjoner snakkes om segregering, kan den underliggende bekymring like mye være at det foreligger en etnisk, språklig, kulturell eller sosio-økonomisk segregering. Spørsmålet er om det er fraværet av etnisk norske barn som bekymrer, uansett hvor kulturelt heterogent miljøet er, eller om en er bekymret for monokulturelle læringsmiljøer generelt. Hvis det sistnevnte er tilfelle, burde bekymringen være like stor for miljøet i barnehager og skoler i bydeler dominert av etnisk norske.

Etter utvalgets mening er læringsmiljøer preget av kulturelt mangfold å foretrekke, men det er viktig å understreke at flerkulturelle perspektiver kan og bør være normalperspektivet uavhengig av antallet barn og unge med minoritetsbakgrunn. Et godt læringsmiljø i barnehage og skole er preget av trygghet, trivsel, lek og læring med ambisjoner om personlig utvikling og godt læringsutbytte for alle uavhengig av bakgrunn. Utvalget mener at nærskoleprinsippet er et viktig prinsipp som fremmer gode læringsmiljøer gjennom opplevelse av tilhørighet og nærhet mellom opplæringsinstitusjonene og lokalsamfunnet.

Det viktigste tiltaket for å fremme språklig og kulturelt mangfold i barnehage og skole vil være å sørge for variasjon i boligstandard og en gjennomtenkt boligbyggings- og bosettingspolitikk når det gjelder flyktninger og asylsøkere. Det synes først og fremst å være økonomi som bestemmer hvor folk bosetter seg, men det er også en tendens til å søke sammen med kulturelt likesinnede. Ikke minst i en migrasjonssituasjon vil det være et ønske om nærhet til slektninger og venner, noe som ofte er ensbetydende med nærhet til folk med samme etniske opprinnelse. Et selvvalgt bosettingsmønster av denne karakter vil ikke nødvendigvis være et hinder for integrering og deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Forutsetningen er at en som barn, ungdom eller voksen deltar på flere sosiale og kulturelle arenaer. Det som ifølge nyere forskning kjennetegner barn og unge som vokser opp i flerkulturelle samfunn, er nettopp evnen til å bevege seg mellom, og oppleve tilhørighet til, et stort spekter av sosiale miljøer. Utvalget mener at kvaliteten i barnehagens pedagogiske opplegg og i skolens undervisning er det som først og fremst er bestemmende for læringsutbyttet.

Kapittel 4

Minoritetsspråklige elever og betydningen av sosial bakgrunn

4.1 Innledning

Utvalget har merket seg at det har knyttet seg stor interesse til betydningen av sosial bakgrunn for elevers skoleprestasjoner og utdanningsvalg de senere årene¹. Utvalget har derfor funnet grunn til å se noe nærmere på dette.

4.2 Betydningen av sosial bakgrunn for minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner og utdanningsvalg

I de fleste land har familiebakgrunn stor betydning for hvordan det går med barn og unge i utdanningssystemet (Erikson og Jonsson 1996; Goldthorpe 2000; Hansen og Engelstad 2005). Selv om befolkningens levekår er mer homogen i Norge, er familiebakgrunn også her avgjørende for både skoleprestasjoner og utdanningsvalg (Hansen og Engelstad 2005; Steffensen og Ziade 2009). Nasjonale prøver på barnetrinnet viser at allerede tidlig i utdanningsløpet er barn som vokser opp i høyere sosiale lag, flinkere til å lese og regne (Bonesrønning og Iversen 2010). På slutten av grunnskolen er det betydelige sosiale forskjeller i skolekarakterer (Steffensen og Ziade 2009). I videregående opplæring er både valg av utdanningsprogram, gjennomføringssannsynlighet og kompetanseoppnåelse avhengig av familiebakgrunn (Frøseth og Markussen 2009; Sandberg og Markussen 2009). I høyere utdanning påvirker familien ikke bare valget om å bli student, men også hva slags typer og hvor lange utdanninger ungdom velger (Støren 2009). Sosiale forskjeller akkumulerer seg gjennom barne- og ungdomstiden, og studier av voksne viser betydelige forskjeller i oppnådd utdanningsnivå avhengig av hvilken sosial klasseposisjon familien hadde i barnets opp-

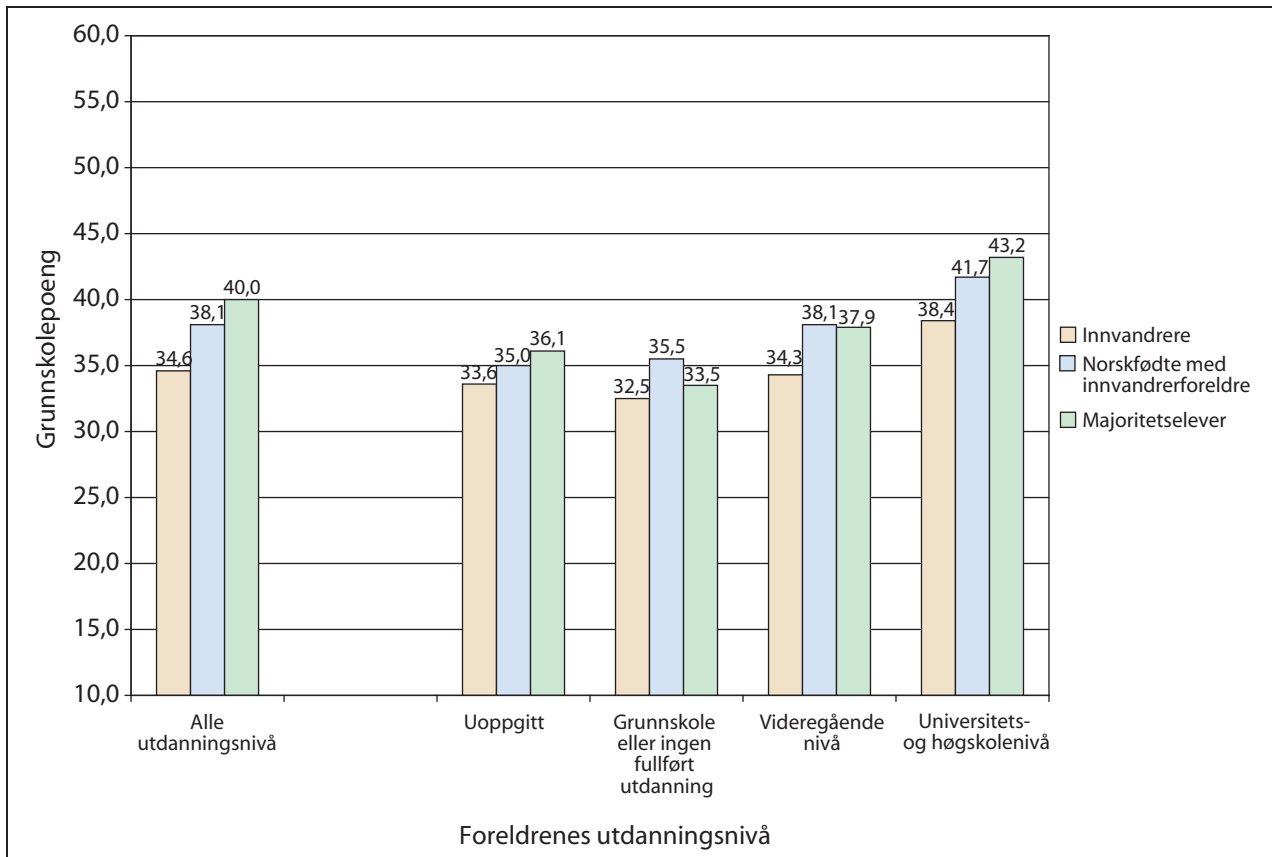
vekst (Hansen og Engelstad 2005). Reproduksjon av sosial ulikhet fortsetter altså å vedvare, til tross for den store ekspansjonen som har funnet sted i utdanningssektoren og til tross for etterkrigstidas mange skolereformer som har hatt utjevning av sosial ulikhet som målsetting.

Studier som sammenlikner hvordan det går med barn og unge i utdanningssystemet som vokser opp i familier hvor foreldrene har tilsvarende utdannings- og inntektsnivå, viser gjerne at en oppvekst i en innvandrerfamilie i seg selv ikke er spesielt utslagsgivende i det norske utdanningssystemet (Bakken 2003; Fekjær 2006; Bonesrønning og Iversen 2008; Grøgaard m. fl. 2008; Bakken 2009; Birkelund og Mastekaasa 2009). Analyser av nasjonale prøveresultater på barne- og ungdomstrinnet viser at minoritetsspråklige elever som er født i Norge skårer en del svakere enn majoritetslevene, samtidig som mesteparten av disse forskjellene forsvinner når elever med tilsvarende sosial bakgrunn sammenliknes (Bonesrønning og Iversen 2008; Grøgaard m. fl. 2008). Den samme tendensen gjelder for minoritets elever som er født utenfor Norge, men her gjenstår en mindre effekt av det å ha kort botid i Norge.

Data som viser elevenes grunnskolepoeng etter fullført grunnskole, viser tilsvarende mønstre (Steffensen og Ziade 2009). Grunnskolepoengene varierer betydelig mellom de som har foreldre med ulikt utdanningsnivå og bare i mindre grad etter innvandrerbakgrunn (se figur 4.1). Mens det skiller 10 poeng mellom de med lavest og høyest utdanningsbakgrunn, er det innen utdanningsgruppene ingen eller bare mindre forskjeller mellom majoritets elever, elever som har innvandret og norskfødte elever med foreldre som har innvandret. I de elevgruppene der foreldrene har lavest utdanning oppnår minoritetsspråklige elever som er født i Norge bedre resultater enn majoritetslevene.

I de tilfeller der foreldrene har forholdsvis høy utdanning, oppnår minoritetsspråklige elever i gjennomsnitt noe lavere resultater. Dette kan tyde på at foreldrenes utdanningsnivå ikke er like ut-

¹ Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom St.meld. nr. 16 (2006-2007) og NOU 2009: 10.



Figur 4.1 Gjennomsnittlig grunnskolepoeng etter foreldres utdanning og innvandringsbakgrunn 2008-2009.

Kilde: SSB, statistikk utarbeidet for utvalget.

slagsgivende for minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner (Kränge og Bakken 1998; Lødding 2009). Tilsvarende tendens gjelder for minoritetsungdommens utdanningsvalg i høyere utdanning (Støren 2009).

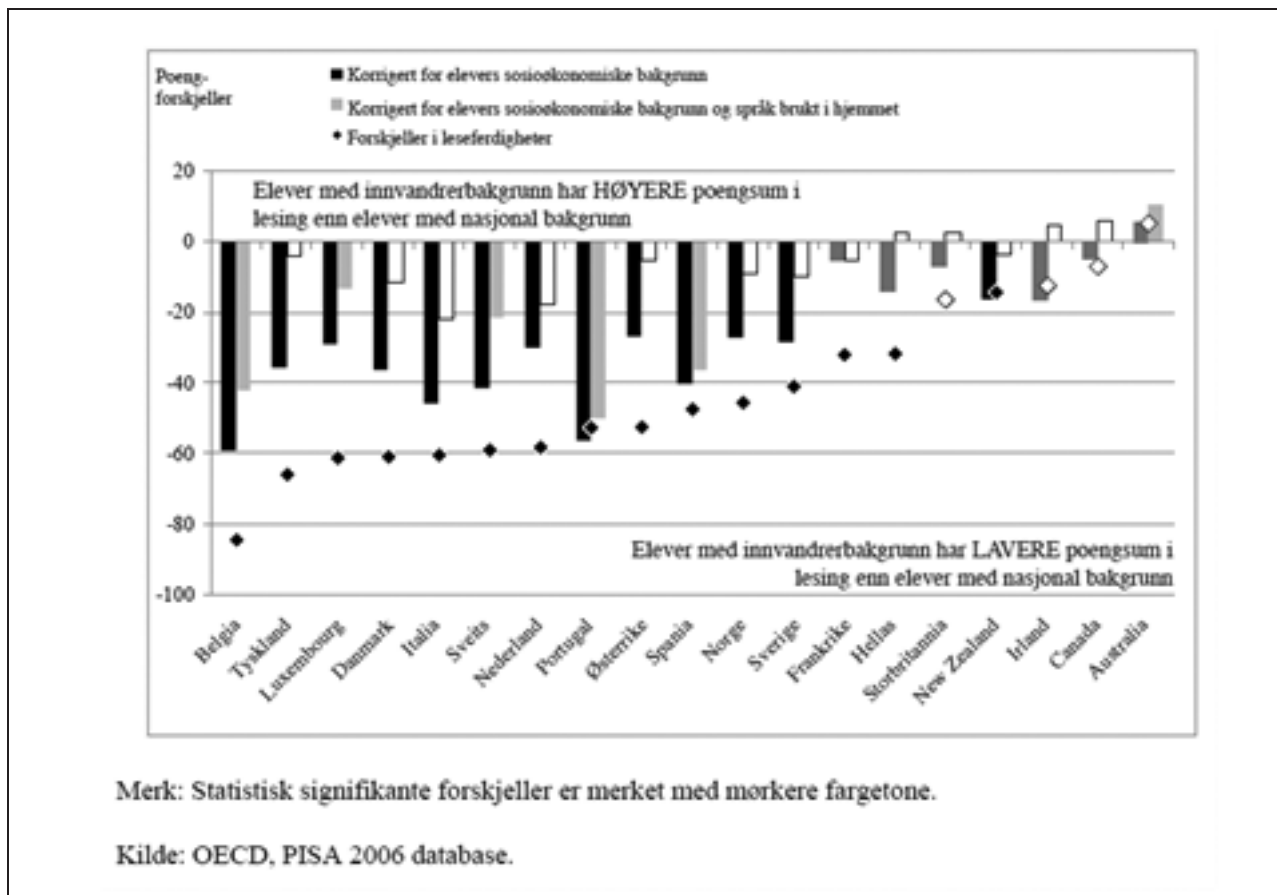
PISA-undersøkelsen viser at det er signifikante forskjeller mellom leseferdighetene til 15 år gamle elever med innvandrerbakgrunn og majoritetselever i alle OECD-land som det foreligger data fra, med unntak av fire land, jf. figur 4.2. I den norske delen av denne studien forklares nesten halvparten av forskjellene i leseferdigheter mellom majoritets- og minoritetselever ut fra ulikhet i sosioøkonomisk bakgrunn. Resten av forskjellene tilskrives manglende språkferdigheter. PISA-undersøkelsen viser at det ikke lenger er signifikante forskjeller i leseferdigheten til elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn i 15-årsalderen når det korrigeres for deres sosioøkonomiske bakgrunn og språket de snakker hjemme.

At foreldres utdanning, inntekt og yrke kan forklare at minoritetsungdom oppnår lavere skole-

prestasjoner og utdanningsnivå enn majoritetsbefolkningen, viser at minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner bør sees i sammenheng med at skolen ikke klarer å kompensere tilstrekkelig for ulikheter som er generelt utslagsgivende i det norske skolesystemet.

4.3 Hvorfor har familiebakgrunn betydning i skole og utdanning?

Spørsmålet om hvorfor familiebakgrunn har betydning for skoleprestasjoner og utdanningsvalg har vært et gjennomgangstema innen samfunnsforskningen. Fra et sosiologisk perspektiv handler det om å forstå hvordan sosiale forskjeller reproduseres fra en generasjon til den neste, og det er utviklet ulike teorier om hvilke mekanismer som fører til ulikhet. En teori er at skole og utdanning verdsettes ulikt i ulike sosiale lag. Her vektlegges det at motivasjonen for å prestere og ta utdanning utover det som er obligatorisk, er påvirket av normer og verdier som den enkelte blir på-



Figur 4.2 Forskjeller i leseferdigheter mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn.

Kilde: OECD 2009a.

virket av hjemmefra og fra det miljøet de unge og familien befinner seg i. Tradisjonelt har det vært og er fortsatt slik at ungdom med arbeiderklassebakgrunn oftere sikter mot praktiske yrker, mens middelklasseungdom i større grad orienterer seg mot akademiske yrker. Dette er yrker som forutsetter ulike utdanningsløp og derfor kan antas å legge føringer på skolemotivasjon og hvor stor innsats den enkelte ungdomsskoleelev nedlegger i det daglige skolearbeidet. Innenfor en slik forståelse av sosial ulikhet oppfattes klasseforskjeller primært som et resultat av ulikhet i kultur, det vil si at det eksisterer ulike normer, kulturelle praksiser, oppdragelsesformer og forestillinger om hva den enkelte passer til å gjøre osv. En annen mekanisme er at utdanningsvalgene har grobunn i rasjonelt begrunnede vurderinger av hva som lønner seg og hva som ikke lønner seg for den enkelte. Goldthorpe (2000) viser at det å ta en bestemt utdanning kan ha ulike gevinster og kostnader for ungdom som tilhører ulike sosiale lag. Han hevder at det knytter seg større usikkerhet for arbeiderklassens barn til det å ta høyere utdanning,

blant annet fordi foreldrene har mindre kunnskap om utdanningssystemet. For middelklassens barn vil det ha større kostnader å ikke fullføre videregående skole enn for arbeiderklassens barn, fordi dette i mange tilfeller vil føre til en sosial nedadgående mobilitet. Ifølge Goldthorpe er det å unngå sosial demobilitet det viktigste for barna (og deres foreldre).

Felles for disse teoriene er at prestasjonsforskjeller og utdanningsvalg oppstår som resultat av motivasjonsforskjeller. En annen teori legger vekt på at barn og unge fra ulike sosiale lag stimuleres på forskjellige måter allerede fra de er små, både språklig og intellektuelt (Coleman 1966; Hernes 1974). Skolen har nettopp et ansvar for å utvikle slike ferdigheter hos den oppvoksende generasjon, og i prinsippet er dette de ferdigheter karaktersystemet skal belønne. Poenget her er at prestasjonsforskjeller mellom klasser kan oppstå fordi kognitive ferdigheter også tilegnes utenfor den formelle skolesettingen. Ut fra sosialpsykologisk

teori argumenteres det med at foreldre spiller en avgjørende rolle i forhold til å stimulere og utvikle de grunnleggende ferdigheter og kunnskaper som de unge skal lære i skolesystemet. Påvirkningen fra foreldrene foregår gjennom hele barndommen, fra spedbarnsalder til barna er «ute av redet». Dette innebærer at elever med ulike bakgrunn stiller med ulike forutsetninger for læring allerede ved skolestart.

Ut fra dette perspektivet oppstår klasseforskjeller i skolen fordi klassene i ulik grad besitter de ressurser som skal til for å stimulere og hjelpe barna gjennom skolegangen. Foreldrene kan på ulike måter tenkes å legge til rette for en familiesituasjon som støtter opp under de unges kognitive og språklige utvikling. God økonomi gjør det enklere å legge de materielle forholdene til rette for læring, for eksempel gjennom tilgang til nødvendig litteratur, oppslagsverk, Internett og PC (Roscigno og Ainsworth-Darnell 1999). Motsatt vil dårlig økonomi kunne medføre stressituasjoner, som kan påvirke barna negativt (Duncan og Brooks-Gunn 1997). Eksklusjon fra arbeidsmarkedet kan videre føre til at foreldre mister viktig erfaring og kunnskap som har overføringsverdi til barna.

Klassene skiller seg ikke bare fra hverandre når det gjelder økonomiske forhold, men også kulturelle ressurser er ulikt fordelt i klassestrukturen. Foreldrenes utdanningsnivå er en form for kulturell ressurs som påvirker barns muligheter til å lykkes i skolen. Foreldre som selv har lengre utdanning, vil som oftest ha bedre kjennskap til innholdet i det elevene skal lære på skolen sammenliknet med foreldre med kortere utdanningsløp (Erikson og Jonsson 1996; Nordahl 2003). Høyt utdannede foreldre er dermed istand til å gi bedre og mer relevant hjelp i forbindelse med leksur og annet skolearbeid. Samtidig vil mange av de med høyere utdanning gjennom sitt arbeide få brukt og videreutviklet sine teoretiske ferdigheter i det daglige. Erikson og Jonsson (1996) understreker at dette er forhold som utstyres høyt utdannede foreldre med en sterk og grunnleggende selvtillit og tro på at barna deres skal gjøre det bra på skolen.

Studier viser at foreldrenes utdanning og kunnskaper om skolen er viktigere enn familiens økonomiske situasjon når det gjelder de unges skoleprestasjoner (Bakken 2009). Årsaken er sannsynligvis at foreldrenes utdanning bidrar mer direkte til de unges interesse for boklig lærdom og evne til abstrakt tenkning enn det økonomien gjør. Foreldrenes utdanning kan også virke mer indirekte, gjennom tilgangen til andre kulturelle

ressurser som kan ha betydning i skolen. Å vokse opp i et bokrikt hjem eller et hjem der foreldrene har et søkende forhold til teoretisk kunnskap, kan være en forklaring på hvorfor utdanning har betydning, men kan også være en skolerelevant ressurs for barn fra familier der foreldrene har kortere utdanning. Det generelle poenget er at unge som vokser opp i familier der foreldrene har evne til å formidle kompetanse, språk, kunnskaper og verdier som går i akademisk retning, vil ha en læringsmessig fordel i skolen.

Bernstein (1975) legger vekt på den språklige sosialiseringen som foregår i ulike samfunnslag. Han argumenterer for at barn og unge som vokser opp i ulike sosiale sjikt også lærer seg ulike språk. Han viser til hvordan middelklassens språkmønstre passer bedre overens med skolens språk enn språket til barn fra lavere sosiale lag. Middelklassens språk domineres av det Bernstein oppfatter som en utvidet eller elaborert språkkode. Basert på engelske studier fra 1970-tallet fant han at den elaborerte koden innebærer et mer omfattende ordforråd, korrekt grammatikk og stor grad av kompleksitet i setningsoppbygningen. I større grad enn andre lærer middelklassens barn tidlig å forstå abstrakte forhold og at språket kan brukes som et verktøy, blant annet for å tilegne seg teoretisk kunnskap. Bernstein betegner arbeiderklassens språk som mer begrenset. Den begrensede språkkoden er bedre tilpasset det som skjer «ute i gata». Her kreves et mer hverdagslig og konkret språk. Bernsteins elaborerte og begrensede språkkoder kan sammenliknes med Cummins' (2000a) skille mellom det akademiske og kontekstuavhengige språket og et mer hverdagslig og kontekstbasert språk. Begge formene for språkkoder er viktig, men det kontekstuavhengige språket gir størst uttelling i skolen og i økende grad ettersom elevene avanserer i utdanningssystemet.

Flere forskere er særlig opptatt av de relasjoner som utvikles mellom hjemmet og skolen (Lareau 2000; Epstein 2001; Nordahl 2003). Lareau (2000) mener at arbeiderklassens forhold til skolen kan karakteriseres som preget av separasjon og atskillelse, mens det i større grad er en innbyrdes, men kritisk forbindelse mellom middelklasseforeldrene og skolen. Hun mener foreldre i arbeiderklassen ofte oppfatter lærerne som hovedansvarlig for barnas utdanning. De blander seg derfor sjelden inn i undervisningsopplegget og retter sjelden kritikk mot det faglige innholdet i undervisningen. Hun påpeker videre at arbeiderklasseforeldre gjennomgående er mindre søken-

de i forhold til det å innhente informasjon, både om pensum og om selve utdanningsprosessen. Hjelp til skolearbeidet finner sted sporadisk og med liten grad av kontinuitet. Middelklasseforeldrene oppfatter i større grad utdanning som et delt ansvar mellom hjem og skole. De er bedre informert om sine barns skolegang og har en mer granskende holdning til skolens virksomhet enn foreldre fra lavere sosiale lag. På denne måten utfordrer de lærerne i større grad enn andre foreldre.

Forklaringer som fokuserer på hvordan familier i ulik grad evner å stimulere barns kognitive ferdigheter, har blitt kritisert for å legge skylda på sosiale nederlag til de som selv er taperne i systemet. Sosiologiske konfliktteorier har isteden rettet oppmerksomheten mot selve skolesystemet, og i teoriene argumenteres det for at det er skolen, og ikke foreldrene, som må endre seg for å redusere eller utjevne sosiale utdanningsforskjeller. På 1970-tallet hadde de sosiologiske konfliktteoriene en sterk posisjon. Her tok en utgangspunkt i at skolen ikke er en nøytral institusjon, og for å forstå skolens virkninger må en forstå de maktrelasjoner som ellers finnes i samfunnet (Collins 1971, Bowles & Gintis 1976, Bourdieu 1977). I følge disse teoriene oppstår ulikheter fordi skolen premierer elever fra familier som tilhører de sosiale sjikt i samfunnet som står nærmest skolen.

For å forstå hvordan sjansene for å lykkes i utdanningssystemet er ujevnt fordelt i befolkningen, utviklet Bourdieu begrepet kulturell kapital (Bourdieu og Passeron 1977). Å ha kulturell kapital innebærer å være fortrolig med og ha kjennskap til samfunnets hegemoniske kulturelle koder. En slik kultur er blant annet representert gjennom de dominerende verdier og forestillinger i skolen og andre institusjoner innenfor det kulturelle feltet. Bourdieu hevder at bare de som er sosialisert inn i den øvre delen av klassehierarkiet, vil beherske denne kulturelle kapitalen fullt ut. Poenget er at kulturell kapital i skolen først og fremst gjør seg gjeldende i kommunikasjonen mellom elev og lærer. Elever som kommer fra hjem med mye kulturell kapital, er bedre i stand til å dekode uformelle og implisitte regler som gjelder i skolen. De har derfor et bedre utgangspunkt for å tilpasse og videreutvikle de kulturelle ferdigheter og preferanser som belønnes i skolen (Aschaffenburg og Maas 1997). Påstanden er at lærere responderer mer positivt på elever som på overbevisende måter viser at de behersker samfunnets dominante kulturelle koder. Ubevisst eller bevisst, kan lærerne gi mer oppmerksomhet og

hjelp til elever med kulturell kapital, ikke nødvendigvis fordi de er flinkere, men fordi lærerne oppfatter disse elevene som mer begavete og intelligente enn elever som mangler kulturell kapital (DiMaggio 1982).

På denne måten kan den kulturelle kapitalen bidra til å skape et verdifelleskap mellom lærer og elev som styrker følelsen av tilhørighet i skolen og dermed fører til økt motivasjon og innsats. Motsatt, for elever som ikke behersker de dominerende kulturelle kodene, vil skolen oppleves som et fremmed sted, i det deres språklige stil, estetiske preferanser og samhandlingsformer ikke blir like positivt sanksjonert av lærerne. I et slikt perspektiv er teorien om kulturell kapital en teori om diskriminering.

4.4 Innvandrerdriv

Flere av de mekanismene som foreslås som forklaringer på klasseforskjeller i skole- og utdanningssystemet, kan ha relevans for å forstå minoritetsspråklige elevers tilpasning og prestasjoner i skolen. Mye tyder derfor på at sosial bakgrunn er viktig for å forklare hvorfor minoritets elever oppnår svakere skoleprestasjoner enn majoritetsbefolkningen og hvorfor minoritets elever er overrepresentert blant de som dropper ut av videregående. Samtidig er det lite som tyder på at minoritetsspråklige elevers utdanningsvalg på samme måte lar seg forstå ut fra deres sosiale bakgrunn. Allerede på ungdomsskolen er det en høyere andel minoritetsspråklige elever som sikter mot høyere utdanning enn tilfelle er blant majoritetsspråklige (Sletten 2000; Bakken 2003). Dette skjer til tross for at de minoritetsspråklige foreldrene i mindre grad selv har høyere utdanning enn det som er vanlig i Norge. Mange minoritetsspråklige ungdommer gir på ungdomstrinnet uttrykk for at de gjerne vil bli lege, advokat eller andre typisk godt betalte høystatusyrker, som igjen forutsetter lengre teoretiske utdanninger. Tar vi hensyn til at minoritetsspråklige elever oftere har svakere karakterer og har foreldre med lavere utdanning og inntekt, er aspirasjonsnivået til minoritets elever betydelig høyere enn det majoritets elever med samme bakgrunn gir uttrykk for. At det er en særskilt orientering mot å gjøre det godt på skolen, viser seg også gjennom at minoritetsspråklige gjennomgående bruker mer tid på lekser enn andre (Lauglo 1996; Bakken 2003; Lødding 2009).

De høye aspirasjonene fra ungdomsskolen gjenfinnes i valg av utdanningsprogram i videre-

gående opplæring (Lødding 2009). Minoritetspråklige elever søker seg oftere til utdanningsprogrammer som gir studiekompetanse, og dette gjelder uansett prestasjonsnivå fra grunnskolen. Samtidig viser det seg at når denne gruppen fullfører videregående med studiekompetanse, skiller minoritetspråklige elever seg ut med en raskere overgang til høyere utdanning (Støren m. fl. 2007). Dette gjelder både ungdom som er født i Norge og de som er født i utlandet. Støren (2009) viser videre at disse ungdommene oftere velger det hun kaller for elitestudier, slik som lege, tannlege, sivilingeniør, siviløkonomi mv. Når vi samtidig vet at det er høyere frafall blant minoritetspråklige elever i videregående, viser dette at det er tydeligere skiller innad i minoritetsbefolkningen mellom de som faller fra videregående opplæring og de som begynner på høyere utdanning (Fekjær 2006; Brekke 2008).

Tilsvarende tegn til sosiale mobilitetsmønstre blant innvandrere og deres barn har en sett både i USA og i andre europeiske land (Portes og Rumbaut 2001; Heath m. fl. 2008). Funnene settes gjerne i sammenheng med at det finnes en særskilt mobilitetsstrategi i innvandrerbefolkningen som utløses gjennom tette relasjoner og etniske nettverk (Gibson og Ogbu 1991; Lauglo 1996; Modood 2004). Et slikt «innvandrerdriv» uttrykkes blant annet gjennom at mange innvandrere oppmuntrer barna sine til å lykkes i utdanningssystemet, fordi de vurderer utdanning som en sentral strategi for at både dem selv og barna deres skal få et bedre liv enn det som var mulig i det landet de flyttet fra. Selv om mange innvandrere befinner seg økonomisk og kulturelt sett forholdsvis lavt i det sosiale hierarkiet i landet de flyttet til, kan de likevel gjennom hardt arbeid og pågangsmot selv bidra til å skape forventninger om oppadgående sosial mobilitet hos sine barn. Viljen til å forbedre sine livssjanser overføres gjennom holdninger og forventninger om at barna setter seg høye mål og gjør sitt beste i skolesituasjonen. Forventningene vil være effektive i den grad barna er klar over hva foreldrene har gitt avkall på for å gi sine etterkommere bedre sjanse enn de selv hadde. Kvalitative studier viser at mange minoritetspråklige ungdommer nettopp viser til at grunnlaget for skolemotivasjon handler om de står i et visst takknemligsforhold til sine foreldre (Leirvik 2010; Fekjær og Leirvik under publisering).

Det kan være flere grunner til å forvente et særegent «innvandrerdriv». Ofte er det ikke tilfeldig hvem som flytter fra hjemlandet. Innvandrere vil i utgangspunktet være motivert for å bedre

sine livssjanser og oppnå en sosial mobilitet. Særlig gjelder dette arbeidsimmigranter, men også en del flyktninger. Samtidig kan det være forhold ved selve innvandringssituasjonen som i seg selv bidrar til å frigjøre menneskelig potensiale. Ogbu (1991) mener at mange innvandrergrupper utvikler en dobbelt referanseramme som kan forklare det ekstra pågangsmotet. På den ene siden er det vanlig at innvandrere sammenlikner sin egen situasjon i forhold til andre i det landet de bor i. Mange befinner seg i en underordnet sosial posisjon og med dårligere levekår enn majoritetsbefolkningen. Vel så viktig er sammenlikningen med de økonomiske mulighetene de ville hatt dersom de var blitt værende igjen i opprinnelseslandet. Ogbu (1991) understreker at forholdet mellom disse to referanserammene er positiv fordi innvandrere ofte opplever mulighetene i vertslandet som bedre enn i hjemlandet. Han hevder at selv om de kan oppleve barrierer i landet de er bosatt i, har mange det bedre (i alle fall materielt) enn venner og familie i hjemlandet. I tillegg ser de at barna har flere muligheter når det gjelder utdanning og arbeid.

Mange er derfor villige til å akseptere en viss forskjellsbehandling i påvente av at deres økonomiske situasjon forbedres. I følge Ogbu tolkes diskriminerende praksis av mange som et midlertidig fenomen, gjerne som et resultat av deres status som «utlending» eller på grunn av språklige problemer. De positive fremtidsutsiktene gir dem likevel motivasjon til å jobbe hardt og finne kreative eller pragmatiske løsninger på problemer de står overfor. Etterkommere av innvandrere har ikke selv direkte erfaring med situasjonen i foreldrenes hjemland. De vil derfor ikke i samme grad være motivert av spennet mellom to referanserammer. Ofte vil foreldre, slekt og venner bidra til at barna forstår hvilke begrensede muligheter de ville ha i foreldrenes hjemland (Ogbu 1991).

Et fellestrekk som disse studiene trekker frem, er foreldrenes erkjennelse av at utdanning er viktig for barnas muligheter senere i livet. Dermed kjennetegnes grupper som lykkes ved at foreldrene og det etniske miljøet de tilhører understreker viktigheten av å bevare egen etnisitet (Portes og Rumbaut 2001). Flere studier har funnet at innvandrerungdom med sterke bånd til familien og som vektlegger å opprettholde en etnisk identitet, gjør det svært godt på skolen (Rumbaut 1994). Zhou og Bankston (1998) tolker en strategisk bruk av egen etnisitet som en distinkt form for sosial kapital. Det å vedlikeholde morsmålet og sin etniske identitet bidrar til å fremme sosial

integrasjon i den aktuelle innvandregruppa. I denne forbindelse kan tospråklighet være en kommunikativ ressurs som bidrar til å opprettholde etniske verdier og dermed fremme skoleprestasjoner (Mouw og Xie 1999). Hvis minoritetsgrupper gir avkall på morsmålet sitt, blir det hevdet at ressurser som foreldre besitter og som kan være viktig for barna i skolen, vanskelig lar seg overføre mellom generasjonene. Dermed svekkes tradisjonelle muligheter for uformell sosial kontroll og støtte (Zhou 1997).

4.5 Forskjeller mellom minoritetsgrupper

Studier fra flere land viser at enkelte minoritetsgrupper gjør det spesielt godt i skolen, mens andre grupper oppnår resultater betydelig under gjennomsnittet (Similä 1994; Portes og Rumbaut 2001). Slike variasjoner basert på foreldrenes landbakgrunn er også dokumentert i Norge. Allerede på 1990-tallet ble det påvist at ungdom med vietnamesisk bakgrunn oppnådde bedre karakterer i den norske grunnskolen enn andre grupper (Engen m. fl. 1996; Lauglo 1996; Helland 1997). Den mest omfattende studien av nasjonalitetsforskjeller så langt er Fekjær (2006) sin studie av oppnådd utdanningsnivå blant minoritetspråklige som var født i Norge eller kom til Norge før skolestart. Disse ungdommene, som alle er født i tidsrommet mellom 1965 og 1984, ble fulgt gjennom hele utdanningsløpet frem til og med høyere utdanning. Av 15 nasjonalitetsgrupper oppnådde fire grupper høyere utdanning enn majoritetsbefolkningen. Dette var ungdom som hadde foreldre med innvandrerbakgrunn fra Kina, Sri Lanka, India eller Vietnam. Ungdom med bakgrunn fra Somalia, Marokko, Tyrkia, Thailand og Pakistan var de som oppnådde minst utdanning. Støren (2005) har foretatt liknende studier av karakterforskjeller i videregående opplæring. Også hun finner betydelige utslag av å tilhøre ulike nasjonalitetsgrupper, etter omtrent de samme mønstrene som Fekjær (2006).

I begge disse studiene ble det undersøkt hvorvidt forskjellene mellom de ulike nasjonalitetsgruppene kunne forklares ut fra ulikheter i foreldrenes utdanningsnivå. Selv om det er ulike fenomener som skal forklares (prestasjoner og utdanningsvalg), er konklusjonene i all hovedsak sammenfallende. Med enkelte unntak bidrar ikke ulikheter i sosial bakgrunn til å forklare forskjeller mellom de ulike nasjonalitetsgruppene. Støren

(2006) viser for eksempel at ungdom som har bakgrunn fra Chile ikke oppnår spesielt gode resultater, til tross for at mange av foreldrene har forholdsvis høy utdanning. Og motsatt oppnår ungdom med bakgrunn fra Vietnam eller Sri Lanka spesielt gode resultater, selv om foreldrene deres har relativt lav utdanning. Men det finnes også grupper hvor det er mer «konsistens» mellom foreldrenes utdanning og barnas skoleprestasjoner. Ungdom med bakgrunn fra Iran eller Bosnia har relativt høyt utdannete foreldre og oppnår forholdsvis gode karakterer. I motsatt ende av skalaen finner en ungdom med bakgrunn fra Somalia, Kosova eller Irak hvor både foreldre og barn har lave utdanningsnivå/resultater. I disse gruppene bidrar sosial bakgrunn til å forklare noe av nasjonalitetsforskjellene, men ikke hele forskjellen. Støren (2006) tilføyer at heller ikke botid kan forklare de tydelige forskjellene i hvordan de ulike nasjonalitetsgruppene presterer på videregående. Det gjenstår altså en forskjell mellom nasjonalitetsgruppene, selv ved sammenliknbare forhold knyttet til sosial bakgrunn og botid.

Støren (2006) understreker at analysene ikke fanger opp alle relevante bakgrunnsvariabler. Samtidig er det en metodisk utfordring å tolke resultatene siden registerbaserte data gir begrensede muligheter til å undersøke hva som ligger bak de mønstrene som avdekkes. Å forklare nasjonalitetsforskjeller er komplisert. En vanlig forklaring er at dette handler om kulturforskjeller, i den forstand at enkelte nasjonalitetsgrupper har et sterkt fokus på utdanningsprestasjoner, mens andre i større grad har utviklet forventninger om at det ikke er noen vits i å satse på skolen, siden de likevel ikke får noe igjen for utdanningen sin på arbeidsmarkedet. Samtidig holder Støren (2006) oppe at skolesystemet selv kan forsterke antatte kulturforskjeller og virke diskriminerende dersom lærere har forventninger om noen grupper vil gjøre det godt i skolen, mens andre grupper forventes å ha dårligere muligheter. En tredje mulighet er at forskjellene oppstår som et resultat av at foreldrene i ulik grad er deltakere i arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at dette vil påvirke foreldrenes norskkompetanse og kjennskap til det norske samfunnet og dermed sette barna bedre i stand til å navigere i det norske skolesystemet. Støren (2006) trekker også frem betydningen av migrasjonshistoriene og viser til at hvor godt utbygget utdanningssystemet er i foreldrenes hjemland, kan variere mye mellom land.

At det fortsatt står igjen uforklarte prestasjonsforskjeller mellom ulike minoritetsgrupper

bidrar ikke bare til å problematisere klasseforklaringen, men også forklaringer som legger vekt på språkinnlæringens betydning for minoritetselevers skoleprestasjoner. Hvis problemer med å tilegne seg norsk språk er hovedårsaken til at minoritetselever møter særlige utfordringer i skolen, er det naturlig å tenke seg at utdanningsulikheter mellom ulike grupper til en viss grad skulle følge den «språklige avstanden» til majoritetsspråket. Engen m. fl. (1996) undersøkte dette basert på fire språkgrupper og fant lite som tydet på at de språkgruppene som lå tette opp til norsk gjorde det best i norsk skole. De fant derimot at vietnamesisk var det språket av de fire som det var vanskeligst å overføre til norsk. Likevel oppnådde elever med vietnamesisk best resultater.

4.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at både sosial bakgrunn og språk har betydning for ulikheter i læringsutbytte mellom majoritets- og minoritetselever. Følgelig er det viktig å sette inn både tiltak som kan kompensere for sosial bakgrunn og tiltak som styrker språkerferdighetene.

Over tid har skolen bidratt til sosial mobilitet for en stor del av befolkningen, og det har lenge vært en grunnleggende tro på den norske skolen som et utjevningssprosjekt. Samtidig har det også vært klart at skolen ikke har bidratt til å kompensere for sosial bakgrunn i den grad en har ønsket. Det må derfor ses på hvilke universelle tiltak og hvilke behovsprøvde tiltak som kan bidra til sosial utjevning.

Utvalget mener det må være en balanse mellom bruk av universelle og særskilte tiltak. Universelle tiltak må ivareta det flerkulturelle perspektivet og andrespråksperspektivet. For eksempel må disse perspektivene ivaretas i lærerutdanningen og av veilederkorpset som er under utvikling. Utvalget mener at desto mer en lykkes i å inkorporere disse perspektivene i de universelle tiltakene, desto færre særskilte tiltak vil det over tid være behov for. Men selv om perspektivene blir inkorporert på en god måte i universelle tiltak, vil det fortsatt være behov for enkelte særskilte tiltak.

Det kan være særskilte tiltak for å kompensere for sosial bakgrunn generelt og som kan anses å være særlig viktig for minoritetsspråklige, som leksehjelpstilbud eller tiltak for å bedre tilgangen til pedagogiske ressurser. Videre kan det være særskilte tiltak rettet mot grupper av minoritetsspråklige elever som har særlige utfordringer, for eksempel elever som kommer til Norge sent i skoleløpet.

Utvalget vil vise til at det er (uforklarte) prestasjonsforskjeller mellom ulike minoritetsgrupper. Utvalget mener at det er viktig å fremskaffe mer kunnskap om hvorfor noen minoritetsgrupper lykkes spesielt godt i det norske opplærings-systemet.

Utvalget har for øvrig med interesse merket seg den høye motivasjonen blant elever med innvandrerbakgrunn. Lykkes en i å utnytte dette bedre, vil også læringsutbyttet, og for så vidt den sosiale mobiliteten hos innvandrerbefolkningen, øke.

Kapittel 5

Den språklige situasjonen

5.1 Innledning

Utvalget vil i dette kapitlet kort skissere kunnskapsgrunnlaget når det gjelder tilegnelse av andrespråk.

5.2 Kunnskap om læring av andrespråk

Barn kan lære to språk mer eller mindre samtidig – simultan tospråklighet, eller de kan lære et språk først for deretter å lære et annet – suksessiv tospråklighet (Engen og Kulbrandstad 2008).

Førsteamanuensis Else Ryen, Universitetet i Oslo, har foretatt en oppsummering av eksisterende forskning relatert til språkopplæring for minoritetsspråklige barn, unge og voksne¹. Oversikten omfatter opplæring både på andrespråket og morsmål, hovedsaklig i Norge, men det vises også til enkelte svenske og danske forskningsarbeider. Omfanget av aktuell forskning viser seg å være svært ulikt innenfor de ulike opplæringsarenaene. Hovedtyngden av forskning er knyttet til de yngste årstrinnene i grunnskolen. Det finnes atskillig mindre forskning på språkopplæring i barnehagene, og omfanget er enda mindre for voksenopplæringen. Fra videregående skole er det ikke registrert noen undersøkelser av språkopplæring.

Det er en vanlig antakelse at desto tidligere barn lærer andrespråket, desto bedre. Antakelsen bygger på en teori om kritiske perioder for språktilegnelse som hevder at den kritiske perioden for andrespråkstilegnelse varer frem til puberteten. Språktilegnelse etter puberteten anses vanskeligere fordi hjernen da blir mindre plastisk og mer spesialisert². Engen og Kulbrandstad (2008) viser til at teorien om kritiske perioder for språktilegnelse har bred empirisk støtte hva gjelder fonologisk beherskelse av andrespråket, og en del støtte

¹ Notat til utvalget fra førsteamanuensis Else Ryen: «Oversikt over forskning relatert til språkopplæring for minoritetsspråklige barn, unge og voksne», 5. april 2010.

hva gjelder syntaktisk beherskelse. Eldre barn synes imidlertid å ha lettest for å lære morfologi og syntaks. Yngre barn gjør det altså ikke bedre innen alle språkkinnlæringsområder. For øvrig kan tillegges at yngre barn ofte kan ha den fordel at de lettere vil kunne omgås brukere av andrespråket sosialt, hvilket vil innebære en viktig støtte for såkalt uformell språktilegnelse. Romaine (1995: 240) har således hevdet at det ikke er alderen alene som er den kritiske faktoren for andrespråkstilegnelse, snarere den samfunnsmessige konteksten språkkinnlæringen foregår i.

Medlemmer av språklige minoritetsgrupper er i en tospråklig situasjon. De må forholde seg til majoritetsspråket, samtidig som svært mange av dem kommuniserer på et annet språk hjemme eller i andre sosiale sammenhenger, og de vil naturlig nok mestre førstespråket best. De er samtidig potensielt tospråklige, for så vidt uavhengig av i hvilken grad de mestrer andrespråket (majoritetsspråket, norsk). Mange lever flerspråklig. Moenutvalget (NOU 1995: 12) har vist til at i en global sammenheng er dette en vanlig situasjon, og videre pekt på at:

«Det er viktig i denne sammenheng å understreke at det ikke er skadelig. I samfunn med ettspråklighet som norm oppstår lett oppfatningen om flerspråklighet som betenkelig, både i forhold til kognitiv og sosial utvikling. Dette er imidlertid vitenskapelig tilbakevist (...).

(...)

De fleste land er flerspråklige selv om det kan eksistere en norm om ettspråklighet. Nor-

² Andrespråk kan læres hele livet. I barndommen er denne andrespråksetableringen mer understøttet av medfødte strukturer enn av bevisste læringsstrategier, hos voksne er andrespråkservvelse på en helt annen måte avhengig av bevisst anstrengelse og gode metoder, fordi den medfødte fasilitet taper seg frem mot puberteten (selv om den ikke nødvendigvis blir helt borte). Derfor er barn uniformt flinke til å lære språk, mens voksne er variabelt flinke til å lære språk. Det er således to mekanismer (en medfødt og en bevisst) som understøtter andrespråklæring gjennom livet, den ene mer i barndommen, den andre mer i voksen alder. Balansen synes å endre seg en gang rundt puberteten.

ge er offisielt tospråklig norsk og samisk, der norsk har to målformer.»³

Dominansforholdet mellom første- og andrespråket vil variere betydelig fra person til person. Mange mestrer førstespråket klart bedre enn andrespråket, andre vil på sin side mestre norsk bedre enn det språket som tales i hjemmet.

Forholdet mellom første- og andrespråket vil også kunne endre seg om en ser på tvers av generasjoner:

«Det er dessuten vanlig (...) at majoritetsspråket er mer i bruk i barnegenerasjonen enn blant foreldrene, og minoritetsspråket er i så måte det mest «utrydningstruede». Det kreves en god porsjon tålmodighet for å oppdra barn tospråklig, og mange foreldre kan oppleve utfordringer underveis. Det er ikke alltid man blir møtt med forståelse fra barnehage, helse-tjeneste, skole, venner og familie for sitt valg. For å stimulere begge språkene er det viktig at det språket som har minst støtte i samfunnet, stimuleres spesielt. Det er viktig å snakke med barnet om mange, ulike og varierte temaer, slik at barnet tilbys et komplekst språk (...).»⁴

Engen og Kulbrandstad (2008) har gitt følgende beskrivelse av utfordringer barn fra språklige minoriter kan møte:

«[M]inoritetsbarn [vil] vanligvis være utsatt for et sterkt press i retning av å bli tospråklige. Storsamfunnet vil kreve at de lærer majoritetsspråket. Uten gode ferdigheter i dette språket vil de ikke greie seg bra på skolen og heller ikke få delta i samfunnet for øvrig på linje med barn fra majoriteten. Økonomisk og sosialt vil det derfor være skjebnesvangert om de ikke får tilegnet seg majoritetens språk på høgt nivå. Foreldrene vil derfor ha et sterkt ønske om at de skal gjøre det. Samtidig vil foreldrene at barna skal kunne deres språk ordentlig, ikke bare ved at språket brukes som dagligspråk i hjemmet og i det etniske nettverket, men også gjennom formell opplæring i den offentlige skolen eller i regi av minoritetens egne institusjoner. Dette er da også viktige forutsetninger for at barna skal utvikle allsidige og avanserte ferdigheter på dette språket i tillegg til majoritetsspråket og på den måten bli funksjonelt tospråklige (...). I motsatt fall vil barna kunne ende som praktisk talt enspråklige eller klart dominante på majoritetens språk – med de følger dette kan få for forholdet til foreldrene og

deres felles bakgrunn og dermed også for utviklingen av egenoppfatning og følelse av kulturell tilhørighet. Da kan vi snakke om et subtraktivt forhold mellom de to språkene som er involvert: Innlæringen av andrespråket – majoritetsspråket – skjer på bekostning av familiens og barnas førstespråk. Et språk trekkes fra – subtraheres – når et annet kommer til.

Det finnes også tilfeller hvor minoritetsforeldrene mener det gavner barna best at majoritetsspråket brukes som dagligspråk i hjemmet (...). Iblant kan det være i og for seg velmente råd fra lærere og andre majoritetsmedlemmer som ligger bak. Andre ganger kan det dreie seg om foreldre som forbinder sitt eget språk med politisk undertrykking eller med forhold som er økonomisk og kulturelt tilbakestående.»⁵

Blant minoritetsspråklige foreldre som velger å benytte majoritetsspråket som dagligspråk i hjemmet, kan det være foreldre som selv har mangelfulle ferdigheter i dette språket. Bruk av majoritetsspråket i hjemmet kan ha negative konsekvenser for det følelsesmessige forholdet mellom foreldre og barn og for barnas ferdigheter på det språket som da vil bli førstespråket deres, men som altså ikke er førstespråket til noen av foreldrene (Engen og Kulbrandstad 2008: 96).

Det kan i forskningslitteraturen grovt sett skilles mellom to konkurrerende perspektiver om faglige og språklige effekter av ulike opplæringsmodeller rettet mot minoritetsspråklige elever (Bakken 2007; Engen og Kulbrandstad 2008). Perspektivene kan beskrives som følger:

«Motstandere av morsmålsopplæring argumenterer gjerne ut fra en hypotese om at andrespråksferdigheter langt på vei kan predikeres ut fra hvor mye tid den enkelte har brukt på å lære seg språket (Porter 1990). Å lære et nytt språk handler om å få øvet seg, og desto mer en øver, desto mer vil en lære. En slik «time-on-task»-hypotese er gjerne enkel og intuitiv forståelig. De fleste vil ha personlige erfaringer med at når en skal tilegne seg et språk, eller i prinsippet hvilke som helst andre ferdigheter, er det å øve jevnt og trutt som hjelper. Når dette trekkes frem som et argument mot tospråklig opplæring, er det ut fra en antakelse om at dette er en opplæringsstrategi som går på bekostning av tiden elevene får til å lære seg andrespråket.

Det andre perspektivet tar også utgangspunkt i en enkel ide, nemlig at barn tilegner

³ NOU 1995: 12: 40.

⁴ Svendsen 2009: 41.

⁵ Engen og Kulbrandstad 2008: 97.

seg kunnskap mest effektivt når de får opplæring på det språket de behersker best. Gjennom å få benyttet seg av bredden i sine språklige erfaringer, vil barnet ha et større språklig repertoar å bygge videre på i forhold til å tilegne seg ny kunnskap og et nytt språk. Dette er et synspunkt mange vil være enig i, ikke minst fordi det er på denne måten majoritetsbarn blir undervist. Når mange likevel ikke er overbevist om at minoritetsspråklige elever over lengre tid bør ha morsmålsstøttende eller tospråklig undervisning, er det ut fra en oppfatning om at det ikke tar så lang tid for barn å tilegne seg vesentlige ferdigheter på et nytt språk. Forkjempere for tospråklig opplæring hevder på sin side at dette baserer seg på en for enkel forståelse av hvordan andrespråk tilegnes, og argumenter for at det ikke tas høyde for at den kognitivt sett mer krevende delen av språket tar lengre tid å utvikle på et høyt nivå.»⁶

Når det gjelder barns skolesituasjon, har det vært vist til at et tilbud om begynneropplæring på morsmålet vil kunne bidra til både økt identifisering med lærerne og til større deltakelse i de type-ene av «spørsmål og svar» sekvenser som fremmer begrepsutviklingen (Hvenekilde m.fl. 1996: 34). Elevene vil da få hjelp til å overføre sine språklige erfaringer til et nytt språk. Gjennom dette bygger skolen videre på den intellektuelle og språklige utviklingen elevene har hatt gjennom førskolealderen, samtidig som elevene lærer å gi uttrykk for nye erfaringer og skolefaglige kunnskaper gjennom andrespråket (Daugaard og Holmen 2008).

Moenuvalget har for øvrig trukket frem at kontakt med norsktalende vil spille en viktig rolle i forhold til hvor mye norsk en person fra en språklig minoritet kan:

«Personer kan ha fra totalt manglende kompetanse der de ikke kommer i kontakt med ettspråklige jevnaldrende i det hele tatt, til nærmest aldersadekvat kompetanse i andrespråket. Hvordan de evner å bruke den kompetansen de har, er også svært ulik.

Det er av stor betydning i hvilken grad barn og unge har adgang til den «innfødte» kameratflokk. Å mestre det språket som gir dem denne inngangsbilletten er fundamentalt, og dette skjer ikke automatisk. Det er ingen garanti for læring av norsk at barna for eksempel går i 6-årstilbud. Det er mange ulike ferdigheter barnet må ha tilegnet seg dersom det skal bli inkludert i venneflokken, noe som er en forutsetning for å lære norsk (...). Det dreier seg

her blant annet om sosiale og kulturelle ferdigheter.»⁷

Det er av betydning å skille mellom et akademisk språk og et mer hverdagslig språk (Cummins 2000a). Generelt lærer barn relativt raskt å kommunisere om mer hverdagslige ting på et nytt språk, men det tar lengre tid før de unge har tilegnet seg og endog behersker akademiske ferdigheter i det nye språket. Til grunn for dette ligger at språket som nyttes i akademiske resonnementer, er vidt forskjellig fra det som nyttes i dagligtale. Ettersom elevene blir eldre vil de også i økende grad bli møtt med mer og mer kompliserte uttrykksformer og ord og begreper som sjelden nyttes utenfor skolen. Det elevene lærer vil videre i økende grad være kontekstuavhengig kunnskap, en kunnskap som i mindre grad kan relateres til elevenes hverdagserfaringer. Det synes å være enighet om at unge trenger 5-7 år før de behersker akademiske ferdigheter i det nye språket (Bakken 2007; Cummins 2000a). Og selv om en elev behersker språket i det daglige, er ikke dette nødvendigvis tilstrekkelig for å kunne utvikle akademiske ferdigheter i det nye språket.

Boken «Sampedagogikk» (Øzerk 2003) er resultat av en undersøkelse foretatt innenfor Norges forskningsråd program for evaluering av grunnskolereformen L97. Hensikten var å avdekke elevenes læringsutbytte av temaorganisert opplæring på 1.-4. årstrinn. Undersøkelsen ble gjennomført i 16 klasser ved to skoler og omfattet i alt 193 norskspråklige og 131 tospråklige minoritetselever. Læringsutbyttet ble målt gjennom ulike prøver og tester som hang sammen med de forskjellige læringsaktivitetene i klassene. På alle klassetrinnene klarte norskspråklige som gruppe seg bedre enn de minoritetstospråklige. De største forskjellene fant en på 1. og 4. trinn. Når en så bort fra det første årstrinnet, ble andelen som klarte seg bra blant de minoritetsspråklige lavere for hvert årstrinn. I sum var det 81 prosent av de norskspråklige og 45 prosent av de minoritetsspråklige elevene som hadde hatt godt eller meget godt læringsutbytte av den temabaserte undervisningen, mens læringsutbyttet hadde vært dårlig eller meget dårlig for 19 prosent av de norskspråklige og 55 prosent av de minoritetsspråklige. Øzerk fremhevet at pedagogisk kyndighet på klasseromsnivå er en forutsetning for kognitiv-akademisk tilegnelse av skolefaglig lærestoff. Sentrale pedagogiske kvaliteter er blant an-

⁶ Bakken 2007: 21.

⁷ NOU 1995: 12: 40-1.

net god utnyttelse av timene og lærestoffet, aktivtetsorientering, kognitiv-akademiske samarbeidsformer og hjelp i tide. Undersøkelsen viste at skolen ga gode læringsresultater når elevene behersket opplæringspråket, men at skolen mislyktes overfor en god del elever, særlig overfor morsmålsdominante minoritetslever. Dette ble satt i sammenheng med at læreplanreformen av 1997 ikke hadde vært sensitiv nok overfor den språkso-ologiske og sosioøkonomiske situasjonen rundt skolemiljøene. Forskjellene i resultat mellom ulike elever og grupper av elever forklares også med at for noen av elevene, de som behersket norsk godt, ble skolens opplæring en form for kontinuitet, mens for dem som ikke behersket skolespråket godt ved skolestart, representerte skolegangen hovedsakelig diskontinuitet. Når undervisningen foregikk på et språk som elevene ennå ikke behersket, førte det til at de ikke lyktes i innlæring av lærestoffet, og det svekket også deres forutsetninger for norskspråklig utvikling og antagelig også utviklingen av førstespråket. I lys av dette argumenteres det for at barnas førstespråk og norsk er gjensidig støttende og ikke konkurrerende redskaper i opplæringen.

5.3 Morsmål og flerspråklighet

Det synes å være en bred enighet i forskningen på feltet om at barn/elever med begrensede ferdigheter i det nye språket/majoritetsspråket vil oppnå best utbytte dersom de også gis anledning til å utvikle morsmålet (Bakken 2007; Engen og Kulbrandstad 2008). Barn har lettest for å utvikle begreper og forståelse på språk de behersker godt, og på lang sikt vil derfor kognitive ferdigheter utvikles best hvis elevene gis undervisning som bygger på de språklige ferdigheter som er utviklet allerede i førskolealder (Hyltenstam m. fl. 1996). Innlæringen av et andrespråk (norsk) antas derfor lettest når barn/elever får anledning til å utvikle et omfattende begrepsapparat på sitt morsmål. Særlig abstrakt kunnskap synes relativt sett enkelt å overføre mellom språk, og det er lettere å lære nye «merkelapper» for begreper og fenomener en allerede er kjent med, enn det er å gjøre seg kjent med nye begreper og fenomener på et språk en i mindre grad behersker.

Ser en nærmere på skolen, er det langvarig morsmålsopplæring i grunnskolen som er forbundet med gode resultater. Av en kunnskapsoversikt (Bakken 2007) fremgår at ingen studier påviser negative effekter av at elever undervises på mors-

målet, men at konklusjonene er mer blandet når det gjelder spørsmålet om morsmålsundervisning er en særlig fruktbar strategi for å fremme minoritetslevers skoleprestasjoner. Av den internasjonale forskningsgjennomgangen fremgår for øvrig:

«Spørsmålet er om det likevel går an å trekke ut noe lærdom av hva undersøkelsene har kommet fram til? Ett viktig poeng er at argumentet om at den mest effektive veien å gå for å lære seg andrespråket utelukkende går gjennom andrespråket ikke har noen støtte i forskningen og at «time-on-task»-hypotesen i praksis bygger på en feilaktig oppfatning om andrespråklæring. Bevaringsmodellene og de langvarige overgangsmodellene viser at det er fullt mulig å utvikle andrespråksferdigheter hos minoritetsspråklige elever gjennom å bruke elevenes morsmål, i kortere eller lengre perioder og med ulik grad av intensitet. Det er med andre ord ingen nødvendig motsetning mellom å videreutvikle morsmålet sitt og det å lære seg andrespråket. Samtidig antyder erfaringene fra de canadiske språkbadene at det ikke er avgjørende hvilket språk selve undervisningen foregår på. Men når undervisningen foregår på barnas andrespråk, tyder resultatene på at dette skjer mest effektivt i de tilfeller barna har tilgang til tospråklige lærerressurser i skolen.»⁸

Det skal her tilføyes at internasjonalt er tilbudet til minoritetslever langt mer mangfoldig enn i Skandinavia. Bakken (2007) antar i sin forskningsgjennomgang at det er mye som tyder på at de såkalt sterke formene for tospråklige opplæringsmodeller gir best resultat for elevene på lengre sikt. Av gjennomgangen fremgår imidlertid videre:

«Modellene som kommer godt ut i internasjonale evalueringer skiller seg betydelig fra de opplæringsmodeller som er tatt i bruk i Norge og i Skandinavia for øvrig. Trolig vil det i uoverskuelig framtid heller ikke være et politisk klima for å innføre slike modeller, i alle fall ikke i rendyrket form og i større skala. Spørsmålet blir derfor hvordan en kan bruke kunnskaper utviklet i den internasjonale forskningen i den norske skolekonteksten. En løsning på denne utfordringen kan være å gå et skritt videre i forhold til debatten om hvilket språk opplæringen bør foregå på og hvilke opplæringsmodeller som fungerer best. Et viktig spørsmål er om ikke mer av fokuset bør rettes mot innholdskvaliteten i det totale tilbudet som barnehagene og skolene tilbyr minoritetsspråklige

⁸ Bakken 2007: 80.

elever? Kanskje er det et blindspor å først og fremst fokusere på betydningen av hvilket språk undervisningen foregår på?»⁹

Av gjennomgangen av norsk og skandinavisk forskning fremgår blant annet:

«De skandinaviske forskningsresultatene er mer blandet når det gjelder betydningen av morsmålsopplæring for barnas språklige og faglige utvikling. Alle de mindre studiene konkluderer med at bruken av morsmålet i opplæringen virker språklig og faglig stimulerende. De større studiene gir enten ingen effekt, sprikende resultater eller positiv effekt. Det siste forutsatt at barna har hatt langvarig morsmålsopplæring i løpet av barneskolen. Felles for alle studiene er at ingen av dem har kommet frem til negative effekter av morsmålsundervisning. Dette viser at argumentet om at morsmålsundervisning tar oppmerksomheten bort fra andrespråksinnlæringen høyst sannsynlig er feil. Mest trolig har utbyttet av omfattende morsmålsopplæring på barnetrinnet virket positivt for de elevene som har fått dette i Oslo-skolen på 1980- og begynnelsen av 1990-tallet.»¹⁰

Engen og Kulbrandstad (2008: 228) mener en kan finne forskningsmessig støtte for de fleste former for tospråklig opplæring bare en er selektiv nok i utvalget av studier. Det pekes på at resultatene varierer mye fra studie til studie og ikke sjelden er innbyrdes motstridende.

«Tospråklig opplæring er aldri i seg selv noen garanti for et vellykket resultat, og det er ikke mulig å lage noen suksessoppskrift basert på denne ene faktoren. Mange andre faktorer virker inn på resultatene, og disse samvirker på ulike vis og i ulik grad. To tilleggsfaktorer som er påvist i mange rapporter, er foreldrenes interesse og engasjement, både som en selvstendig faktor og i samspill med lærernes entusiasme og forpliktelse. En tredje faktor er de materielle betingelsene i form av lærebøker, læreplaner og andre styringsinstrumenter, både uavhengig av og i samvirke med opplæringsmetodikken. En fjerde hovedfaktor er samfunnets språkpolitikk, som ofte gjenspeiler innlemmingsstrategien og skoleideologien (...)»¹¹

I Sverige har minoritetsspråklige barn rett til morsmålsundervisning så fremt visse betingelser

⁹ Bakken 2007: 83.

¹⁰ Bakken 2007: 53.

¹¹ Engen og Kulbrandstad 2008: 228.

er oppfylt¹². Minst 50 prosent av tospråklige barn i Sverige får morsmålsundervisning. Ofte er det imidlertid et spørsmål om det praktisk lar seg gjennomføre. I hvor stor grad skolene og kommunene er villige eller i stand til å prioritere dette, må videre antas å ha betydning. Elever som deltar i morsmålsundervisning har gjennomsnittlig høyere karakterer enn de som ikke deltar, men effekten kan ikke sikkert tilbakeføres til morsmålsundervisningen (Skolverket 2008).

Til tross for at et flertall studier (og forskere) fremhever sterke tospråklige opplæringsmodeller som positive, vil det alltid kunne være slik at de i en gitt lokal kontekst fungerer dårlig som følge av for eksempel mangelfull implementering eller forankring. Antatt svakere opplæringsmodeller vil på sin side kunne gi meget positive effekter hvis faglig kompetente lærere gjennomfører opplæringen og motiverer elevene til læring (August og Hakuta 1997). En betydningsfull faktor for å bedre minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner kan synes å være undervisningens kvalitet (Slavin og Cheung 2003; Baker 2006), noe som blant annet kan gjenfinnes i følgende argumentasjon:

«Effective bilingual education is not a simple or automatic consequence of using a child's home language in school (as in heritage language education) or a second language (as in immersion education). Various home and parental, community, teacher, school and society effects may act and interact to make bilingual education more or less effective.»¹³

Når minoritetsspråklige elever får sin fagundervisning på norsk, kan en ikke skille faglæring fra språkforståelse og språklæring (Selj 2008: 38). Dette tilsier at også innenfor fagopplæringen har en andrespråkspedagogisk og flerkulturell tilnærming stor betydning for et godt læringsutbytte. En svensk undersøkelse viser at mange minoritetsspråklige elever har vanskeligheter med å forstå språkbruken i fag som samfunnsfag og naturfag (Parszyk 1999). Disse fagene oppleves som vanskelige å lese, lærernes forklaringer bidrar i liten grad til forståelse og det brukes for lite tid til gjennomgåelse.

¹² «För att vara berättigad till modersmålsundervisning behöver en elev ha modersmålet som ett dagligt umgängesspråk och ha grundläggande kunskaper i modersmålet. Kommunen behöver inte tillgodose kravet om det inte finns 1) lämplig lärare och/eller 2) minst fem elever i kommunen med visst modersmål. Undantag gäller för de nationella minoritetsspråken.» (Skolverket (2008: 18)

¹³ Baker 2006: 262.

Tospråklig opplæring kan gjøre det mulig for elevene å fortsette å lære gjennom å forstå det nye ut fra det de allerede vet (Martincic 2009). Det at en lærer er tospråklig medfører ikke alltid tospråklig opplæring. Det vises til at god tospråklig opplæring forutsetter godt kvalifiserte lærere med et klart definert ansvar og en anerkjent posisjon på skolen. Det er først da forholdene kan sies å ligge til rette for at en tospråklig lærer vil kunne være en god rollemodell for elevene og samarbeide godt med andre lærere og med hjemmene. God tilrettelegging for slik undervisning fra skolens side fremstår som sentralt.

Faktorer som kjennetegner det som kan oppfattes som effektive skoler og klasserom for minoritetsspråklige elever, kan inndeles i institusjonelle, pedagogiske og miljømessige faktorer (August og Hakuta 1997; se også Bakken 2007):

Institusjonelle faktorer:

- Skolens lederskap
- Koordinering innenfor skolen
- Lærernes kompetanse
- Skole-hjem samarbeid
- Systematisk elevenevaluering

Pedagogiske faktorer:

- Tilpasset læringsmiljø
- Vektlegging av eksplisitte ferdigheter i undervisningen
- Undervisningsstrategier som fremmer forståelse
- Aktiv elevdeltakelse
- Barnets/elevens kunnskaper i morsmålet og dets erfaringer

Miljøfaktorer:

- Et støttende skolemiljø for minoritetsspråklige elever
- Sikre kommunikasjon med majoritetsspråklige elever

I hvilken grad særskilte språktiltak vil kunne virke prestasjonsfremmende synes således å være betinget av en rekke forhold, blant annet i hvilken grad språkopplæringstilbudet er en integrert del av skolens virksomhet og i hvilken grad tilbudet gis av kompetente lærere.

Når det gjelder hensynet til ivaretagelse og utvikling av morsmålet generelt, synes særlig fire elementer å være fremhevet (NOU 1995: 12; Bakken 2007; Engen og Kulbrandstad 2008; Valvatne og Sandvik 2007; Ryen, Wold og Pastoor 2009):

- Kommunikasjon med andre familiemedlemmer og slektninger. Om foreldre skal gi barn

den oppdragelsen de trenger til å utvikle en trygg identitet, må foreldre og barn kunne kommunisere på et språk begge parter behersker. Jo tidligere barn lærer andrespråket, jo større er risikoen for fullstendig språkbytte hvis de får liten anledning til kommunikasjon på morsmålet.

- Mulighet til å utvikle seg på et nivå som svarer til det alders-/modningsnivå de utviklingsmessig befinner seg på. Det er vesentlig for at barn skal utvikle seg i forhold til alderen språklig, sosialt og intellektuelt at de fortsetter å bruke morsmålet etter at de har begynt å lære andrespråket.
- Morsmålets betydning for andrespråkutviklingen. Selv om det er mye nytt som må læres når en skal lære et nytt språk, er det ikke alt som må læres på nytt.
- Like muligheter. Siktemålet med tospråklig opplæring er å gi minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever de samme vilkårene for læring og utvikling.

5.4 Utvalgets vurderinger

Slik utvalget ser det, synes perspektivet som tar utgangspunkt i at barn tilegner seg kunnskap mest effektivt når de får opplæring på det språket de behersker best, å være best fundert i foreliggende forskning og teoriutvikling på feltet. Utvalget har samtidig registrert Hauges (1989: 165) påpekning om at en såkalt «time-on-task»-hypotese synes å være utbredt – også blant lærere.

Utvalget legger videre til grunn at det er lettest å videreutvikle tankekapasitet på sitt førstespråk, altså der en har det største ordforrådet og der barnet har direkte erfaringsunderlag for språkbeherskelsen. Tankekapasitet, dvs. blant annet resonneringsevne, evne til å se sammenhenger og evne til å utføre matematiske og andre logiske operasjoner, utvikles i særlig grad gjennom skolegang, og et godt utviklet tankeredskap er samtidig av vesentlig betydning for å utvikle seg faglig. De krav som stilles til tankeverktøyet, økes med alderen etter som læringssituasjonene blir mer løsrevet fra konkrete sammenhenger, dvs. økende grad av kontekstuahengighet (se for eksempel Cummins 2000a). Utvalget viser videre til at den kognitive/akademiske språkkompetansen er mer grunnleggende enn den lett observerbare bruken av språket i en samhandlingssituasjon (overflatespråket). Mye vil da kunne tilsi at en tospråklig elev bør utvikle sitt tankeverktøy via førs-

tespråket slik at dette igjen kan bidra til læring av andrespråket.

Utvalget viser til at kunnskapsutviklingen i skolen i overveiende grad er basert på det språk som gjenfinnes i skrevne tekster. Lesing er følgende nødvendig for å kunne tilegne seg kunnskap i alle fag. For (de fleste) minoritetsspråklige elever vil dette innebære lesing på andrespråket, dvs. norsk. Kravene til leseferdigheter er økende opp gjennom skolegangen. Kravene til utvikling av leseferdigheter stanser ikke ved avkodning av det skrevne budskapet. Kravene øker gjennom skolegangen og opp i videregående, ved at elevene trenes til å lese mer og mer avanserte tekster og til å håndtere disse gjennom å analysere, tolke og på annet vis forholde seg til innholdet. Det har blitt trukket frem at det skjer et skifte etter fjerde trinn i grunnskolen (se for eksempel Engen 2004). Fra femte trinn bærer undervisningen større preg av systematisk og formell opplæring, elevenes språklige og kognitive ferdigheter blir de fremste indikatorene på funksjonell leseferdighet, lærebøkene organiseres i mindre grad etter skjønnlitterære prinsipper. Overgangen kan, slik utvalget ser det, sette minoritetsspråklige elever i en sårbar posisjon siden de vil kunne ha betydelige utfordringer forbundet med å forstå abstrakte, litterære og lavfrekvente ord.

Moenutvalget (NOU 1995: 12) anså det eksempelvis formålstjenlig å la barn og unge benytte det språket de mestrer best når de skal lære noe nytt. Dette både fordi de skal forstå og tilegne seg det nye innholdet, forstå hvordan en operasjon skal utføres, lære seg en ferdighet, og oppleve mestring. Dette står altså ikke i veien for at de skal lære seg norsk, snarere tvert imot. At de forstår det tematiske innholdet i undervisningen, står ikke i veien for at de kan lære den norske terminologien for det samme innholdet. Mestring av språk og innhold må sees i sammenheng. Dersom elevene ikke forstår, blir hele oppmerksomheten deres opptatt med å mestre selve redskapet – og det faglige innholdet får de ikke konsentrert seg om. Moenutvalget påpekte på denne bakgrunn at det derfor kan være grunn til å være bekymret for de barna som ikke har et godt utviklet tankeverktøy når de skal i gang å lære andrespråket, dvs. norsk.

Utvalget ønsker å fremheve betydningen av at elevers flerspråklighet og identitet anerkjennes i skolen, jf. kapittel om læringsmiljø. Det er viktig å se flerspråklighet som en ressurs hos alle elever, ikke som et problem. Elevene bør få hjelp til å bli

seg bevisste hvilke ulike bruksområder ulike språk som de behersker, har. Større bevissthet om dette kan skape bedre strategisk kontroll over egne språkressurser. Minoritetsspråklige som behersker flere språk enn norsk og engelsk, vil være en ressurs i klassen. Forskning viser at mange unge knytter prestisje til det å kunne mange språk, ikke minst på ordplanet. Derfor er det uheldig om ikke skolen bidrar til at kunnskaper i flere språk ses på som en ressurs og gir status.

Selv om en bevisst velger å betone mangfoldet og nedtone ulikheter i skolen, vil det selvfølgelig være nødvendig å ha en beredskap for å kompensere for de utfordringene minoritetsspråklige elever står overfor når skolespråket er et annet enn det de møter i hjemmet og nærmiljøet. Men hvis målet om en inkluderende skole skal kunne realiseres, bør kulturelt og språklig mangfold erkjennes som normalttilstanden i ethvert klasserom, der alles bidrag til læringsfelleskapet blir verdsatt. Dette kan igjen tale for at elevers morsmål gis større plass i skolen. Det vises til kapitler om grunnskole og om videregående opplæring for tiltak vedrørende økt bruk av morsmål.

Utvalget viser til at Norges forskningsråd i 1996 arrangerte en konsensuskonferanse om tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever i regi av programmet «Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner» (IMER). I sluttdokumentet fra konferansen ble det påpekt at klasseromsforskning og studier av implementering av ulike pedagogiske løsninger for minoritetsbarns skolegang er temmelig uutviklet. Det ble anbefalt å øke og utdype klasseromsstudier og studier av implementeringen av ulike undervisningsmodeller. Forskningsoversikten utvalget har fått utarbeidet, viser imidlertid at det fortsatt er relativt få klasseromsstudier i Norge, og de studiene som har vært foretatt, er konsentrert om grunnskolenes barne- og mellomtrinn. I tillegg er det enkelte studier av språkopplæring i barnehagen. Når det gjelder voksne, finnes det bare en større undersøkelse å vise til, et alfabetiseringsprosjekt som ble gjennomført på 1990-tallet (Alver 1999; Hvenekilde m. fl. 1996). Utvalget finner at det er behov for forskning på alle nivå, men kanskje først og fremst blant aldersgrupper og i skoleslag der det helt mangler studier omkring språkopplæring, det vil si på ungdomstrinnet i grunnskolen og videregående opplæring, og dessuten opplæring for 16-20 åringer med liten skolebakgrunn og grunnskole for voksne.

Kapittel 6

Opplæringssektoren – Styring, økonomi og organisering

6.1 Innledning

I mandatet til Østbergutvalget heter det:

«Utvalget skal vurdere hvordan minoritetspråklige ivaretas i strukturene (regelverket, finansiering, forvaltningsansvar, organisering) og hvordan dette fungerer i praksis.»

Under sine besøk og møter har utvalget registrert betydelige lokale og regionale variasjoner med hensyn til praktiseringen av regelverket, finansiering av opplæringen, organiseringen av opplæringen og hvordan forvaltningsansvaret blir praktisert. Sektorens utfordringer knyttet til implementering av politikk er for øvrig fremhevet av OECD (2009a) som en hovedutfordring. Utvalget har derfor funnet det hensiktsmessig å gå inn i denne problemstillingen.

Det er vanlig å skille mellom tre hovedgrupper av styringsvirkemidler som staten benytter overfor kommunesektoren, jf. NOU 2000: 22:

- Lovbaserte virkemidler – denne gruppen omfatter blant annet rettighetslovgivning, klageordninger, kontroll- og tilsynsordninger, innsigelse og rikspolitiske retningslinjer.
- Økonomiske virkemidler – staten rår over en rekke økonomiske ordninger som på ulike måter styrer kommunene og fylkeskommunene. Det dreier seg i første rekke om tilskudd i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd, men også låneordninger og avgifter.
- Andre virkemidler – denne kategorien omfatter flere typer virkemidler. Det kan dreie seg om handlingsplaner eller om informasjonstiltak med sikte på å påvirke den kommunale virksomhet, for eksempel gjennom rundskriv, veiledningsmaterieell og kompetanseutviklingstiltak.

Boks 6.1 Ansvar - barnehage og grunnsopplæring

Barnehage

Staten har ansvar for utvikling av kvalitet og for styring og finansiering av barnehagesektoren, og gir øremerket tilskudd til drift av barnehager.

Kommunene har ansvar for utbygging og drift av kommunale barnehager, samt godkjenning av og tilsyn med både kommunale og private barnehager i kommunen. Kommunene skal også følge med på at virksomheten drives innenfor rammene av godkjenningen og at innholdet er i tråd med regelverket. Kommunen har dessuten et veiledningsansvar. Det er kommunen som skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en likeverdig måte.

Barnehageeiere har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage. Foreldrerådet i barnehagen fastsetter årsplan som sikrer at foreldre og an-

satte kan medvirke i utformingen av det pedagogiske innholdet. Barnehageeier har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale.

Grunnsopplæring

Staten har ansvar for opplæringsloven med forskrifter, innhold og finansiering av grunnsopplæringen.

Kommunene har ansvar for drift og administrasjon av grunnskolene, mens fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring. Lov og forskrifter, herunder læreplanverket, gir forpliktende rammer, men innenfor disse kan kommunen/fylkeskommunen, skolen og lærerne øve innflytelse på hvordan opplæringen gjennomføres. Den enkelte skole ledes av en rektor og har ulike råd og utvalg.

Kapitlet vil redegjøre for styringsutfordringer og økonomi, både på generelt grunnlag og spesielt med tanke på minoritetsspråklige.

6.2 Utfordringer – kunnskapsgrunnlag

Utvalget vil i det følgende se nærmere på enkelte sentrale dokumenter og evalueringer innenfor opplæringssektoren, både av generell karakter og knyttet til minoritetsfeltet mer særskilt.

6.2.1 Barnehager

Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små

Arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten om tyngre satsing på de små uttrykte at situasjonen på barnehagefeltet med hensyn til å sikre og utvikle kvalitet samlet sett var uklar. Det ble videre uttrykt:

«Gjennom flere års spredte satsinger på lokalt utviklingsarbeid er det arbeidet godt på noen områder og i utvalgte kommuner og barnehager. Innsatsen har imidlertid vært sporadisk og avhengig av lokale ildsjeler. Styringen fra nasjonalt nivå har hittil foregått på idéplanet, og de økonomiske ressursene til prioriterte områder har stort sett vært av symbolsk størrelse. Evaluering av departementets og de andre forvaltningsnivåenes innsats mangler. Det finnes derfor lite kunnskap om forholdet mellom barnehagenes praksis og nasjonale intensjoner slik de framstår i barnehageloven, rammeplanen og handlingsplaner.

Det bør opprettes et nettbasert system som inviterer til erfaringsutveksling og erfaringslæring og som gir alle interessegrupper anledning til å delta. Det bør utvikles en langsiktig strategi for systematisk dokumentasjon på alle nivå og et kvalitetsmeldingsskjema for barnehagene på bakgrunn av nasjonale føringer. Dette vil gi sentrale myndigheter oppdatert kunnskap om sentrale utfordringer og tilstanden i sektoren og være et verdifullt supplement til innsamling av kvantitative data.»¹

Starting Strong II

OECD-rapporten *Starting Strong II* vurderer barnehageområdet i en rekke OECD-land (OECD 2006). OECD uttaler seg i rapporten positivt om barnehagepolitikken i Norden, men det anføres at solid innsats innen forskning, datainnsamling og

oppfølging vil være helt nødvendig for å få til en god politikktutvikling.

Tilsvarende bilde gis for så vidt også i rapporten *Starting Strong* (OECD 2001).

St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen

Barnehager vurderes av departementet fortsatt å være et underforsket område sett i forhold til sektorens størrelse og betydning for barn, foreldre og samfunnet. Det gis uttrykk for at det er nødvendig å styrke kunnskapsgrunnlaget for å kunne nå målet om likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager. God og pålitelig statistikk og oppdatert forskning vil være viktig som grunnlag for både politikktutforming, førskolelærerutdanning og for faglig utvikling i barnehagene, og dette fordrer igjen bedre system for formidling av informasjon og forskningsresultater enn det som finnes i dag. Departementet opplyser at det vil vurdere å opprette en nettportal om og for barnehager tilsvarende Skoleporten. Av meldingen fremgår for øvrig:

«Dagens statistikk og de siste årenes periodiske kartlegginger gir et visst grunnlag for å vurdere utviklingsretning på kvaliteten i sektoren, men departementet har i dag ikke god nok oversikt over hvordan regelverket om barnehagens innhold og kvalitet følges opp i praksis. Oppfølging og kontroll på nasjonalt nivå har historisk sett vært sporadisk og ufullstendig (...). Manglende oppfølging kan bl.a. skyldes at forvaltningen på kommunalt og nasjonalt nivå ikke har vokst i takt med sektorens vekst. (...)

Videre vil det bli foretatt jevnlig kartlegging av kommunenes og barnehagenes oppfølging av barnehageloven og rammeplanen og foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet. Systematisk kunnskapsinnhenting fra barnehager, foreldre og kommuner vil inngå som sentrale elementer i et system for å følge med på kvalitetsutviklingen i sektoren.»²

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene

Undersøkelsen omfatter tidsperioden fra 2006 til 2008. Sett i forhold til den omfattende barnehageutbyggingen, uttrykker Riksrevisjonen at satsingen på å nå målet om høy kvalitet synes å være rimelig ivaretatt, jf. Dokument nr. 3:13 (2008-2009).

¹ Barne- og familiedepartementet 2005.

² St.meld. nr. 41 (2009-2010).

Undersøkelsen viser at barnehagene har lite tid og midler til kompetansehevingstiltak til tross for et stort behov. Det er ansatte uten barnehagefaglig bakgrunn som tar ut færrest kursdager.

Fylkesmannen skal kontrollere og foreta stikkprøver av opplysninger om barnehagedriften for å sikre at grunnlaget for tildeling av tilskudd er til stede. Undersøkelsen viser store mangler ved fylkesmennenes rapportering til departementet om gjennomført tilskuddskontroll for 2008. Undersøkelsen viser også at mange barnehager opplever tilskuddsberegningene som kompliserte og tildelingene som uforutsigbare.

6.2.2 Grunnopplæring

St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) trekkes implementering frem som et sentralt tema. Blant annet heter det i meldingen:

«Tilstandsbeskrivelsen i kapittel 2 og 3 tilsier at det er et gap mellom målsettingene for elevenes læring og tilstanden i mange kommuner og skoler. Det er en utfordring å heve det faglige nivået for alle elever. For mange elever mangler gode nok grunnleggende ferdigheter og kunnskaper når de går ut av grunnskolen. Særlig gjelder dette gutter og minoritetsspråklige elever. Disse elevene får oftere enn andre problemer med å gjennomføre videregående opplæring. Mange elever som henger etter i læringsutviklingen, får ikke hjelp tidlig nok. På flere skoler mangler det fellesskapet og den form for ledelse som kreves for å støtte lærerne. For mange kommuner følger ikke opp skolene sine på en tilfredsstillende måte, og for mange kommuner har for liten skolefaglig kompetanse og kapasitet. Samtidig har statlige myndigheter ikke gjort nok for å støtte kommunenes arbeid med kvalitetsutvikling. Mange lærere har behov for mer kompetanse og flere verktøy for å kunne møte alle utfordringene i klasserommene. Gapet mellom det staten forventer, og sektorens evne til å realisere disse forventningene er en systemutfordring som den enkelte lærer eller rektor ikke kan møte alene, men som skoleeierne sammen med nasjonale myndigheter må ta tak i. For at skolene i større grad skal kunne realisere målene sine, kreves en forbedring på alle nivåer. (...) Tiltakene for tidlig innsats vil imidlertid være spesielt viktig for grupper som er overrepresentert blant elever med svake grunnleggende ferdigheter.»³

³ St.meld. nr. 31 (2007-2008): 59.

Videre fremkommer det i Stortingsmeldingen:

«Mer systematisk arbeid med implementering av kunnskapsløftet er antakelig nødvendig for at enkelttiltak skal føre til endring av skolens pedagogiske praksis og bedre læring for elevene. Departementet mener at myndighetene har lagt for liten vekt på å støtte og veilede skolene slik at de klarer å nyttiggjøre seg informasjon fra kvalitetsvurderingssystemet i lokalt forbedringsarbeid.»⁴

Flere langsiktige tiltak av interesse for utvalgets arbeid fremgår av meldingen, blant annet; kompetanseheving, støtte til skolenes arbeid med læringsmiljøet og samarbeidet med hjemmene, utvidelse og forbedring av kvalitetsvurderingssystem, oppfølging av implementering av læreplanene. Videre ble det tatt til orde for å etablere veiledningskorps som skulle bidra til at skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer kunne utvikle seg, forbedre tilsynet med grunnopplæringen, utnytte de nasjonale sentrene bedre i formidling av god praksis og utvikling av verktøy og ressurser, samle oppgaver innenfor IKT-feltet i ett nasjonalt senter for IKT i utdanningen fra 2009, gi alle skoler tilgang til gode ståstedsanalyser som grunnlag for utviklingsarbeid og pålegger kommuner og fylkeskommuner å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen⁵.

Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger

Rapporten er del av Evalueringen av Kunnskapsløftet som tar for seg forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformen (Sandberg og Aasen 2008).

På bakgrunn av dokumentanalysen betraktes Kunnskapsløftet som et systemskifte med klarere nasjonale mål, mer kunnskap om resultater i vid forstand, tydeligere ansvars plassering, større lokal handlefrihet og et bedre støtte- og veiledningsapparat. Analysen tar som utgangspunkt at reformen skal endre styringsstrukturen i grunnopplæringen og åpne opp for mer fristilling av lokale forvaltningsnivå.

Informantene på det politisk-administrative sentrale nivå oppfatter imidlertid i liten grad Kunnskapsløftet som et systemskifte. Selve begrepet «systemskifte» tolkes ulikt, og det forbin-

⁴ St.meld. nr. 31 (2007-2008): 83.

⁵ Utvalget gjør oppmerksom på at enkelte av de nevnte tiltakene er igangsatt.

des i liten grad med selve styringssystemet i grunnopplæringen. Rolle- og ansvarsfordelingen mellom nivåene oppfattes som uendret når det gjelder formell beslutningsmyndighet, men innebærer likevel en ansvarliggjøring av skoleeier, med større frihet og økt ansvar for oppgaveløsning. Gjennom reformen er det delegert ansvar for en del oppgaver fra det sentrale forvaltningsnivået til lavere nivåer. Det pekes på at det vil få uheldige konsekvenser hvis en ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten myndighet, fordi det kan føre til avmakt og resignasjon. Fra sentralt hold oppfattes læreren og skoleeieren som de viktigste aktørene i implementeringen av reformen. Skoleeiers evne til å ta ansvar for de nye oppgavene i Kunnskapsløftet oppfattes imidlertid som relativt svak.

Det hevdes videre at det på nasjonalt nivå gis uttrykk for et diffust skoleeierbegrep. Dette gjelder særlig for fylkeskommunenes rolle som skoleeier i fag- og yrkesopplæringen, der 2+2 modellen tydeliggjør at skoleeierskapet bare gjelder den første delen av opplæringen, mens den i andre del er underlagt næringslivet. Forskerne mener at det uklare skoleeierbegrepet gjør ansvars plasseringen utydelig. Det er vanskelig å delegerer ansvar når det er usikkert hvor ansvaret skal plasseres.

En foreløpig konklusjon er at grunnopplæringen som følge av Kunnskapsløftet, vil være preget av desentralisering av ansvar for oppgaver, men sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging.

Rapporten konkluderer også med at funnene så langt forsterker bildet av en sektor preget av uklarhet når det gjelder styringsdimensjonen og ansvars plasseringen. Det er iverksatt en rekke strategier og utviklet tjenester som skal støtte iverksettingen av reformen, og som underliggende etater må forholde seg til. Men de sentrale myndighetene synes ikke å ha tatt et helhetlig grep om reformimplementeringen.

Intensjoner og forutsetninger i Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet er analysert som utdanningsreform og læreplanreform, og om det er konsistens i ulike styringssignaler i reformen (Dale og Özerk 2009). Som utdanningsreform vurderes Kunnskapsløftet å innebære et brudd med tidligere reformer, ved at det er rettet større fokus mot mål- og resultatvurderinger og mot elevenes læringsresultater. I tillegg innebærer Kunnskapsløftet større lokal frihet enn tidligere. Når det gjelder Kunnskapsløftet som læreplanreform, karakteri-

seres denne først og fremst av læreplaner for fag med kompetansemål og grunnleggende ferdigheter integrert i alle fag. Videre kjennetegnes læreplanreformen av vektlegging på lokalt læreplanarbeid.

I rapporten pekes det på at læreplanene for fag i Kunnskapsløftet innebærer et brudd med det tradisjonelle skillet mellom teoretiske og praktiske fag. Rapporten viser imidlertid at Generell del av læreplanverket representerer et kunnskaps-syn som opprettholder et slikt skille, noe som skaper en inkonsistens i selve læreplanverket. Rapporten viser også til at resultatorienteringen i Kunnskapsløftet som utdanningsreform forutsetter at utdanningspolitiske kriterier for måling av kvalitet er i samsvar med målene for opplæringen i læreplanene.

Kunnskapsløftet – tung bør å bære?

Rapporten undersøker hvordan rolle- og ansvarsfordelingen for innføringen av Kunnskapsløftet fungerer i praksis og er en underveisanalyse (Møller, Prøitz og Aasen 2009)⁶. Rapporten viser at representanter for skoleeiere, skolene og fagorganisasjonene opplever et hierarkisk implementeringsregime. De mener det i liten grad er åpnet for lokale initiativ eller arenaer der sentrale myndigheter inviterer til forhandlinger og læring som definerer løsninger og eventuelt justerer kursen på implementeringen.

Det pekes på svake styringssignaler når det gjelder de grunnleggende ferdighetene. Skolene må selv finne måter å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes praksis. Dette krever igjen kompetanse, tid og arenaer.

På samme tid viser rapporten at skolene er positivt innstilt til reformen. Både lærere og rektorer har tatt grep for å realisere intensjonen i Kunnskapsløftet. I mangel på klare styringssignaler fra overordnet nivå har reformarbeidet på skolene blitt drevet frem av avgrensede kollegiale miljøer. Skolene ser i liten grad ut til å ha utviklet robuste systemer for vurdering og utvikling av skolens kvalitet. Samtidig er det tegn i retning av økt vekt på resultat-kvalitet.

Et særlig funn er at det er uavklarte spenninger mellom på den ene siden politisk og profesjo-

⁶ En første delrapport med analyser av reformens intensjoner, forventninger og vurderinger på nasjonalt styringsnivå konkluderte med at Kunnskapsløftet representerte et systemskifte og et nytt styringssystem (Sandberg og Aasen 2008). Samtidig ble det pekt på uklar styring og ansvars plassering i implementeringen av reformen.

nell styring, og på den andre siden mellom sentralisert og desentralisert styring av grunnopplæringen. Forbindelseslinjene mellom styringsnivåene omtales som «ikke gode». Samtidig påpekes at gode systemiske forbindelseslinjer synes å være en avgjørende suksessfaktor i implementeringen av utdanningsreformer. Sett fra skolenivå kommuniserer verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer er ment å virke sammen for å styre kvaliteten i skolen. Særlig for mindre og til dels også for mellomstore kommuner, konkluderes det med at reformen synes å være en tung bær å bære.

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

Av Riksrevisjonens undersøkelse fremgår blant annet følgende, jf. Dokument nr. 3:10 (2005-2006):

«Riksrevisjonens undersøkelse viser at opplæringstilbudet ved en rekke skoler ikke er tilfredsstillende, og at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt. Kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring og forsvarlig lærertetthet er sentrale faktorer for å sikre elevene tilpasset opplæring, og gjennom dette et tilfredsstillende læringsutbytte. Undersøkelsen viser at det er mangler ved disse forholdene. Videre viser undersøkelsen at kommunene og staten i liten grad gjør vurderinger av om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige slik opplæringsloven forutsetter. Etter Riksrevisjonens mening er det avgjørende at staten og kommunene retter oppmerksomhet mot, og skaffer seg tilstrekkelig informasjon om, disse områdene.

Selv om en må forvente noe variasjon i skolens ressursituasjon mener Riksrevisjonen at undersøkelsen gir indikasjoner på at forskjellene i elevenes læringsvilkår kan ha blitt for store. Riksrevisjonen er positiv til at departementet vil få utført nye analyser av variasjonene i de ressursmessige forutsetningen for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, og har merket seg at det vil bli lagt fram en stortingsmelding om utdanning og sosial utjevning.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange skoler ikke gjør vurderinger av om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæringen slik de er pålagt. Samtidig er det mangler ved kommunenes systemer for vurderinger og oppfølging av skolene. For å kunne avdekke svakheter og videreutvikle grunnskolen, mener Riksrevisjonen det er

nødvendig at kommunene har gode systemer, og at staten følger opp med egnede tiltak.

Undersøkelsen viser at det i begrenset grad gjennomføres tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, og at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke er tilfreds med effektiviteten i tilsynet slik det har vært drevet. Fordi området i stor grad er preget av lokalt skjønn, og fordi det er svakheter ved kommunenes vurderings- og oppfølgingssystemer, mener Riksrevisjonen at tilsyn med enkeltskoler må vektlegges, som et supplement til systembasert tilsyn.»⁷

Riksrevisjonen har vurdert Kunnskapsdepartementets oppfølging og har bemerket følgende, jf. Dokument nr. 3:1 (2009-2010):

«Riksrevisjonen har merket seg at departementet har satt i gang eller er i ferd med å sette i gang ulike tiltak for å rette opp de svakhetene som ble avdekket i undersøkelsen.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet har satt i gang tiltak for å forbedre styringsinformasjonen på sentrale områder av grunnskoletilbudet, noe som vil kunne bedre mulighetene til å følge opp lovens bestemmelser og målrette statlige tiltak.

Riksrevisjonen vil til slutt understreke den sentrale betydningen statlig tilsyn har for kommunesektorens etterlevelse av bestemmelsene i opplæringsloven. Senest i felles nasjonalt tilsyn 2008 ble det pekt på at skoleeiers manglende oppfyllelse av lovpålagte plikter, blant annet ivaretagelse av elevenes rettigheter, er på et uakseptabelt nivå. At tilsynene har avdekket at oppfølgingen av lovverket svikter i kommunesektoren, gir indikasjoner på at det fortsatt er stor risiko på området. Riksrevisjonen vil følge opp denne risikoen i forbindelse med en ny undersøkelse om spesialpedagogisk støtte til elever med særskilte behov.»⁸

Evalueringsav det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) skal bidra til kvalitetsutvikling, åpenhet og dialog om skolens virksomhet. Det skal også gi grunnlag for kvalitetsutvikling av den enkelte skole. NKVS består av ulike elementer som skal fremskaffe kunnskapen utviklingsarbeid, styring og dialog skal hvile på. De viktigste er: nasjonale prøver, kartleg-

⁷ Dokument nr. 3:10 (2005-2006).

⁸ Dokument nr. 3:1 (2009-2010).

gingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser, nasjonale tilsyn samt nettportalen Skoleporten. NKVS involverer en rekke aktører og styringsnivåer.

Agderforskning og Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU) har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet evaluert NKVS (Allerup m. fl. 2009). Av evalueringen fremgår at de nasjonale prøvene har blitt tatt godt imot på grunnskolenivået. Særlig rektorer og skoleeiere er mest positive til prøvene. Prøvene blir i større grad brukt til styring og kontroll, og i mindre grad som pedagogisk diagnostiske verktøy. Videre fremheves at skolens bevissthet om prøvene har ført til økt vektlegging av det prøvene måler i undervisningen⁹. I motsetning til de nasjonale prøvene blir kartleggingsprøver i grunnskolen i stor grad brukt som pedagogisk diagnostiske verktøy. Det gjenfinnes en markant og systematisk sammenheng mellom kulturen på den enkelte skole og skolens bruk av NKVS. Skoler som er mer samarbeidsorientert har større sannsynlighet for å få godt utbytte av NKVS.

Når det gjelder bruken av NKVS i videregående opplæring, påpekes at NKVS i videregående opplæring omfatter færre elementer enn i grunnskolen. Verken Nasjonale prøver eller kartleggingsprøver ble brukt i videregående i den perioden evalueringen pågikk. Evalueringen viser at elevundersøkelsen er veletablert i videregående, og rektorene ser på den som en like viktig kilde til kunnskap om skolen som karakterene. Lærerne kjenner også til denne, men er mer reserverte når det gjelder nytteverdien. Karakterer står for øvrig sentralt i kommunikasjon om kvalitet i videregående skole.

Evalueringen konkluderer med at NKVS hovedsak gir grunnlag for kontroll, mens den mulighet for læring som systemet kan gi rom for, er mindre ivaretatt. Det anbefales at det vurderes om andre instrument/rutiner er tjenlige for å skape et lokalt engasjement om en sterkere evalueringskultur.

⁹ «Resultatene angående de nasjonale prøvene er forholdsvis positive ikke minst hos kommuner og rektorer, men de viser også at den pedagogisk diagnostiske bruk overfor de enkelte elever i undervisningen er liten sett i forhold til den styringsmessige og kontrollerende bruk. Der er dessuten funnet en tydelig wash-back effekt av disse prøvene, hvilket betyr at bare tilstedeværelsen av prøvene har medført, at deri undervisningen er blitt lagt større vekt på det som prøvene måler. For kartleggingsprøvene og brukerundersøkelsene til elever, lærere og foreldre har en slik wash-back effekt ikke vært tydelig. Den pedagogisk diagnostiske bruk av kartleggingsprøvene synes stor.» (Allerup m. fl. 2009: 11)

NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt*
(Flatøutvalget)

Flatøutvalget hadde som oppdrag å se på samordningen av tjenester for utsatte barn og unge, og diskuterer blant annet faktorer som fremmer og hemmer samarbeid. Det vises blant annet til en artikkel som oppsummerer resultatene av en bred gjennomgang av faktorer som fremmer og hemmer samarbeid om helhetlige tjenester i Storbritannia:

«I artikkelen kommer det frem at helhetlig virksomhet fremmes av klare og realistiske mål, klart definerte roller, sterk ledelse, styring på tvers av tjenester, og gode systemer for deling av informasjon.

Forhold som hemmer helhetlig virksomhet, er for en stor del de motsatte av forhold som virker gunstig på slikt virksomhet: Mangel på konsensus om mål, uklare roller og fordeling av ansvar, svak ledelse, manglende systemer for deling av informasjon, mangel på opplæring, og ulike yrkesmessige kulturer i tjenestene.

Norsk forskning bekrefter i stor grad funnene fra Storbritannia. Det synes med andre ord som det er bred enighet om hvilke forhold som hemmer og fremmer samarbeid, og at disse konklusjonene gjelder på tvers av tjenestene. Slik utvalget vurderer det samsvarer funnene fra Storbritannia også med de funn som ble gjort gjennom systemrevisjonen med det psykiske helsetilbudet for barn og unge som ble gjennomført av Riksrevisjonen, og tilsynet med barnevernstjenesten som ble gjennomført av Helsetilsynet.»¹⁰

Videre drøfter Flatøutvalget erfaringer fra Norge på følgende områder: styring, ledelse og rutiner, ressurser, kunnskap og kompetanse og samlokalisering og organisatorisk nærhet. Det konkluderes med at tydelig ledelse og gode opplegg for styring er avgjørende for et godt samarbeid.

«Erfaringene fra Norge og utlandet er at helhetlig virksomhet fremmes blant annet av klare og realistiske mål, klart definerte roller, sterk ledelse og styring på tvers av tjenester, og gode systemer for deling av informasjon.»¹¹

Om erfaringer med interkommunale løsninger, uttrykkes:

¹⁰ NOU 2009: 22: 54.

¹¹ NOU 2009: 22: 62.

«Enkelte kommuner har etablert interkommunale løsninger for blant annet barnevernet. Slike løsninger kan gi større og mer slagkraftige og robuste fagmiljøer. På den andre side kan det være en utfordring å sikre god samordning med øvrige tjenester.

I ECOM (2006) er det foretatt en nasjonal kartlegging av formaliserte samarbeid mellom kommuner. Det ble registrert drøyt 1 400 tiltak fordelt på 158 kommuner, noe som gir knapt 10 tiltak i gjennomsnitt per kommune. Samarbeidet er mest utbredt innen administrasjon og støttefunksjoner med rundt 20 prosent av tiltakene. Innen sektorene som er mest relevant for denne utredningen, hadde helse 13 prosent av tiltakene, undervisning 9 prosent, og barn for øvrig 3 prosent.

NIVI (2007) gjennomførte en evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark som blant annet omfattet PP-tjenesten og barnevernet. Det ble pekt på en rekke gevinster som høyere kompetanse, bedre kvalitet, bedre kostnadseffektivitet, og styrket rettsikkerhet for brukerne. Samarbeidet skapte imidlertid også nye utfordringer. En hovedkonklusjon var at mange så behov for klargjøring av roller og ansvar mellom de involverte aktørene, særlig med hensyn til ansvaret for politiske beslutninger og rollefordeling i budsjettprosessen.»¹²

NOU 2009:18 Rett til læring (Midtlyngutvalget)

Midtlyngutvalget diskuterer blant annet det systemiske ved spesialundervisningen. Innledningsvis heter det:

«Det vil ikke være mulig å utforme et komplett støttesystem som dekker alle behov barn og elever kan ha avgrenset til opplæringsområdet. I stedet må en finne fram til arbeids- og samarbeidsformer som sikrer samarbeid på tvers av systemer, og som bidrar til en helhetlig tiltakskjede for både mottaker og avgiver av tjenestene.»¹³

Hovedutfordringene utvalget trekker frem innledningsvis er følgende:

- Tendensen til ensretting og mangel på hensyn til mangfoldet blant dem som får opplæring
- Ulike oppfatninger av regelverket
- Mangel på samordning av tilbudene og samarbeidskompetanse
- Forhold knyttet til den spesialpedagogiske innsatsen

«Det lokale handlingsrommet i utdanningssystemet gir muligheter for faglig skjønn og vurderinger for både kommunene, institusjonene og den enkelte førskolelærer og lærer. Slik må det være, fordi det i mange tilfeller ikke er mulig på forhånd å vite hva som er best for den enkelte. Dermed gis det åpninger for å trekke inn ulike kriterier for vurdering av opplæringen. (...) Handlingsrommet skaper vilkår for helt forskjellige løsninger, og det er uproblematisk så lenge de overordnede prinsippene for opplæringen blir ivarettatt. I enkelte tilfeller kan tiltakene i opplæringen avvike fra de generelle prinsippene, og da kan variasjon og ulikhet bli et problem. Det er en utfordring når forskning viser at opplæringstilbudet har så varierende kvalitet fra en kommune til en annen, fra en skole til en annen og innad på samme skole, at det blir stilt spørsmål ved om Norge har en fellesskole. (...) Variasjonen i opplæringstilbudene henger sammen med statlige styringssignaler, fylkeskommunale og kommunale prioriteringer, kulturen og miljøet ved den enkelte barnehage og skole, med lærerens valg, med den lokale PP-tjenestens anbefalinger og råd og med foresattes engasjement og ønsker.»¹⁴

Midtlyngutvalget peker på at en annen utfordring er at de statlige styringssignalene er mange, og ikke nødvendigvis klare og konsistente:

«I praksis kan de overordnede prinsippene for opplæringen også stå i motsetning til hverandre. Da må det balanseres mellom ulike hensyn, og den balansegangen kan være vanskelig. Det gjelder for eksempel forholdet mellom likeverd og likhet. (...) Utfordringen er å sikre relevant faglig kompetanse gjennom hele opplæringssystemet og å sørge for at denne kompetansen er til stede og tilgjengelig når behovet er der. Det vil være den viktigste forutsetningen for å lykkes bedre, uansett regelverk.»¹⁵

Med hensyn til organisering anføres følgende av Midtlyngutvalget:

«Opplæringen og hjelpeapparatet består av mange instanser med delansvar for tiltak. Utfordringen ligger i at disse ikke samvirker godt nok med hverandre eller med barnehagen / skolen. Det utføres dobbeltarbeid, det er lite helhet i tiltak, det er manglende samordning i tid, det er manglende informasjon og den ene instansen vet ikke nødvendigvis hva den andre

¹² NOU 2009: 22: 61.

¹³ NOU 2009: 18: 22.

¹⁴ NOU 2009: 18: 23.

¹⁵ NOU 2009: 18: 23-24.

gjør. (...) Et viktig virkemiddel for å sikre samordning kan være koordinering av tiltak gjennom individuell plan. Implementering av individuell plan i stadig flere systemer må imidlertid ikke bli en sovepute. Et tydelig regelverk, og ikke minst felles og klare rutiner, vil også være en hjelp. Måten kommunale tjenester er organisert på kan fremme eller hemme samarbeid og reise eller fjerne hindre for gode læringsmiljøer og læringsmetoder.»¹⁶

OECD: *Migrant Education*

Implementering er ansett som en av hovedutfordringene når det gjelder å gi et godt opplæringstilbud til minoritetsspråklige i landrapporten om Norge i OECD-studien *Migrant Education*. Det fremheves at et på nasjonalt nivå er et rettslig og økonomisk rammeverk og nasjonale planer og meldinger hvor minoritetsspråklige blir ivaretatt. OECD mener fokuset nå må være på hvordan en skal nå ut til elevene for å sikre at alle får den opplæringen de har krav på.

«En annen hovedutfordring i opplæringen av minoritetsspråklige er hvordan håndtere regionale variasjoner. Norge har et utpreget desentralisert system som gjør at forskjellene mellom kommuner, fylker og skoler er en hovedutfordring for de sentrale myndighetene. Utfordringen gjelder forskjellige målrettede tiltak som for eksempel språklige støttetiltak, innføringsprogram, Ny sjanse-programmer og aktiviteter utenom skoletid. Det er tatt noen første steg mot et robust ansvarssystem, med blant annet nasjonale utdanningsstandarder, tilsynsordninger og egenrapporteringssystemer for kommuner og fylkeskommuner i tillegg til en årlig policy analyse fra Utdanningsdirektoratet. Det er nødvendig med flere tiltak for å styrke ansvarssystemet gjennom klare mål, særlig med tanke på å oppnå forbedring i læringsutbytte for elever med innvandrerbakgrunn.

Den nyeste utdanningsreformen, Kunnskapsløftet, har delegert mer ansvar til lokalt nivå. I realiteten har ikke lærere, skoler og kommuner fått nok hjelp til å gjennomføre reformen. Dersom det ikke er nok tilgang på faglig utvikling eller den ikke er fleksibel nok, er det avgjørende at lærere får opptrening gjennom kollegabasert læring og nettverk. Kommunale og fylkeskommunale ledere bør oppmuntres til å dele gode erfaringer fra tilrette-

legging for elever med innvandrerbakgrunn.»¹⁷

Når det gjelder systemstyring pekes det på flere sterke sider ved den norske strukturen. De fremhever at det er et sterkt fokus på lokal styring og at det igjennom kunnskapsløftet er delegert mer ansvar til lokalnivået. Norges deltagelse i internasjonale vurderinger, som PISA, PIRLS og TIMMS, i tillegg til de nasjonale prøvene, elevundersøkelsen, økende kultur for vurdering og kartlegging av leseferdigheter på et tidlig stadium, fremheves videre som positivt. Også økende bruk av evaluering av pilotprosjekter og dokumentering av resultater, fremheves.

Når det gjelder utfordringer knyttet til implementering av nasjonal politikk, påpekes at tilbudet om målrettede støttetiltak for å øke læringsutbyttet hos minoritetsspråklige elever varierer betydelig fra kommune til kommune og mellom utdanningsnivåene. Det anføres at det er observert en mangel på samarbeid mellom forskjellige utdanningstrinn, særlig mellom ungdomsskolen og videregående opplæring under studiebesøkene i Norge. Det at skoler mangler støtteredskap slik at de blir satt bedre i stand til å gjennomføre Kunnskapsløftet, og at det mangler tydelige mål for opplæringen, trekkes frem som utfordringer. Videre at evalueringresultater i liten grad benyttes for å forbedre undervisning og læring. Det uttrykkes bekymring for økt segregering av befolkningen i Oslo, og hvordan dette kan slå ut for elevenes læring. I denne forbindelse foreslås det å føre tilsyn med hvordan skoler i forskjellige bydeler i Oslo evner å gi den nødvendige pedagogiske støtten til nyankomne minoritetsspråklige elever og å vurdere forskjellig pedagogisk praksis på skoler med mangfoldig elevmasse og finne frem til eksempler på god praksis (OECD 2009a).

OECD (2009a) foreslår flere tiltak for å bedre implementeringen i sektoren, blant annet knyttet til å oppmuntre til kunnskapsmobilisering mellom kommuner, fylkeskommuner og skoler:

«Norge trenger å skape et faglig profesjonelt ledermiljø når det gjelder minoritetsspråklige elever, slik at skolelederne ikke bare er klar over reglene og forskriftene de skal håndheve, men at de også har tilgang til nye viktige ideer og eksempler på beste praksis for å stimulere til endring og forbedring i opplæringen.

(...)

¹⁶ NOU 2009: 18: 24.

¹⁷ OECD 2009a: 9.

Regjeringen kan ta føringen med å fremme kunnskapsmobilisering mellom kommuner, fylkeskommuner og skoler, samt å forsterke ansvarssystemet. Dette innebærer bruk av ressurser for å finne fram til nøkkelaktører, å bringe sammen eksisterende små nettverk til ett nettverk, å skape virtuelle læringssamfunn for å diskutere, kritisere og internalisere de viktigste forpliktelsene og å utvikle strategier for å implementere læreplanrapporten, særlig med hensyn til grunnleggende norsk og morsmål, for å lede og administrere skoler. (...) Økt press på å være mer ansvarlig for sine resultater burde oppmuntre ledere til å delta i de tilbudte støtteaktivitetene.

(...)

En viktig måte å gjøre dette på er å støtte lærere gjennom kollegabasert læring og nettverk som både definerer og sprer gode eksempler og bygge intellektuelle forhold mellom lærere på forskjellige utdanningsnivåer og på tvers av fag. (...) På et annet nivå kunne regjeringen bidra til å øke kompetansen ute i kommunene ved å tilby lederopplæring og ved å fremme kunnskapsdeling kommunene i mellom.»¹⁸

Et annet tiltak som foreslås er å vurdere å sette mål for forbedring av innvandreres læringsutbytte, herunder at sentrale myndigheter spesifiserer ønskede prestasjonsnivåer for innvandrere på nasjonalt nivå for så å oppmuntre kommunene til å fastsette egne prestasjonsmål. Videre foreslås å oppmuntre kommuner til å arbeide med skoleledere og lærere for å benytte seg av funn som viser hva som virker på en formativ måte på system-, skole- og klassenivå:

«Utdanningsdirektoratet har utviklet kartleggingsverktøy og innført nye obligatoriske prøver. Lærere trenger opplæring i bruk av kartleggingsverktøyet. Fylkeskommunene bør sikre at innføringen av obligatoriske prøver i matematikk og lesing i videregående opplæring følges opp av retningslinjer og trening i hvordan man effektivt kan bruke resultatet av disse prøvene for å forbedre elevenes læringsutbytte i fremtiden. Lærere vil spesielt måtte være oppmerksomme på hvordan de skal tolke resultatene for barn som har norsk som et andrespråk. Det vil være avgjørende å arbeide med skoleeiere, ledere og lærere for å vurdere hvor effektivt dette verktøyet er for andrespråkselever og for å justere verktøyet.

(...)

Lærere må også kunne bruke diagnostisk verktøy for å bedømme hvorvidt elevene har vanlig andrespråkutvikling eller spesifikke lærevansker. Skoleeiere bør oppmuntre til bruk av nye diagnostiske prøver som utvikles for å vurdere språket og språkrelaterte evner hos minoritetsspråklige barn, både i morsmålet og i norsk (gjennom PPT).»¹⁹

Norsk som andrespråk

I november 2006 forelå rapporten «Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen», utarbeidet av Rambøll Management (2006b). Her kom det blant annet frem at praksisen i grunnskolene var svært forskjellig, både med hensyn til kartlegging av elevenes språkkunnskaper og praktisering av enkeltvedtak. Rapporten pekte på at det manglet standardiserte kartleggingsprosedyrer for å klargjøre om elevene kan tilstrekkelig norsk til å gå over i ordinær norskundervisning. Mange kommuner manglet dessuten kunnskap om forpliktelsene sine i forbindelse med enkeltvedtak. Mangel på kompetanse blant lærerne som gir særskilt norskopplæring, ble også fremhevet i rapporten.

Rapporten viste at svært mange av elevene som fikk særskilt norskopplæring, hadde denne undervisningen gjennom hele skoleløpet. Læreplanen i norsk som andrespråk og andre tilbud innenfor særskilt norskopplæring ble altså i praksis ikke den plattformen for overgang til ordinær læreplan i norsk som den var ment å være (Rambøll Management 2006b).

Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge

Rambøll Management foretok på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge. Kartleggingen inneholder en målgruppeanalyse, en analyse av eksisterende rammeverk og forslag til forbedringer i rammeverket.

Rambøll Management (2008a) skiller mellom begrensninger i rammeverket, og begrensninger i det praktiske arbeidet. På grunnlag av et begrenset antall intervjuer med fylkeskommunale og kommunale representanter innenfor utdanningsadministrasjonen var inntrykket at det juridiske

¹⁸ OECD 2009a: 52-53.

¹⁹ OECD 2009a: 53.

rammeverket ikke er til hinder for at unge innvandrere med kort botid kan få en hensiktsmessig opplæring i Norge, men at barrierene ser ut til å ligge i kommunene og fylkeskommunenes praksis i forhold til å informere, motivere og tilrettelegge for et individuelt tilpasset opplæringsløp for den enkelte elev. På bakgrunn av intervjuene som er gjort i denne undersøkelsen kan det også virke som at manglende samarbeid mellom kommune og fylkeskommune utgjør en betydelig barriere for tilretteleggingen av opplæringen.

Videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar, og dermed er det en forflytning av ansvar fra kommunen til fylkeskommunen når elever søker om videregående opplæring etter at de er ferdige med sin grunnskoleopplæring, eller det er blitt vurdert dit hen at eleven har tilsvarende opplæring fra andre utdanningssystemer enn det norske. Denne forflytning av ansvar for utdanningen av ungdom, kan medføre at eleven ender opp som en kasteball mellom de to nivåene, dersom kommunen mener han/hun er ferdig med grunnskolen, mens fylkeskommunen anser at eleven ikke har grunnskolekompetanse, og dermed ønsker at eleven får ytterligere opplæring på grunnskolenivå. Opplæringsloven er imidlertid klar på oppgavefordeling mellom kommune og fylkeskommune, slik Rambøll Management vurderer det (Rambøll Management 2008a).

Implementering av nye læreplaner i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og i morsmål

I forbindelse med implementeringen av de nye læreplanene i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og i morsmål høsten 2007, ble det initiert en følgeevaluering over tre år. Delrapport 1 presenterer hovedfunn fra gjennomføringen av en breddeundersøkelse blant et utvalg skoleledere og samtlige skoleeiere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå (Rambøll Management 2009a). Rapporten er konsentrert om skoleeiere og skolelederes tilrettelegging av prosessen med implementering av de nye læreplanene. Videre er det undersøkt i hvilket omfang de verktøy og virkemidler som Utdanningsdirektoratet har stilt til rådighet, er blitt tatt i bruk.

Breddeundersøkelsen ble gjennomført i september 2008, det vil si i begynnelsen av det andre skoleåret etter at planene ble fastsatt. De nye læreplanene for språklige minoriteter kunne på dette tidspunkt antas være kjent for de fleste skoleeiere og skoleledere som har minoritetsspråklige elever. For å kunne identifisere eventuelle utvi-

klingstrekk i kommuner og fylkeskommuners bruk av læreplanene, vil undersøkelsene gjentas årlig i evalueringsperioden. Svarprosenten lå mellom 32 prosent og 49 prosent hos skolelederne og skoleeierne. Dette er betegnet som en usedvanlig lav svarprosent sammenlignet med liknende undersøkelser, også med tanke på ressurser brukt på purring og oppfølging²⁰.

Undersøkelsen viste at læreplanene i varierende grad var tatt i bruk. Denne variasjonen går igjen ikke bare når det gjelder de to læreplanene, men også mellom skoleslag. 76 prosent av alle skoleledere oppga at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk, men læreplanen var i langt større grad tatt i bruk i grunnskolen enn i videregående opplæring²¹.

Undersøkelsen viste videre at ikke alle skoleledere var klar over at det var kommet nye læreplaner for språklige minoriteter før de mottok det utsendte spørreskjemaet. Sett i sammenheng med den unormalt lave svarprosenten på breddeundersøkelsen og andelen respondenter som oppgir at de har tatt i bruk læreplanene, mener Rambøll Management (2009a) at det er grunn til å tro at implementeringen har gått sakte.

Under halvparten av skolelederrespondentene følte seg godt rustet til å lede læreplanimplementeringen. Skoleledere i grunnskolen følte seg bedre rustet enn skoleledere i videregående opplæring. Det var ikke tydelige forskjeller på tvers av kommuner av ulike størrelse. Lang ledererfaring og erfaring med opplæring av minoritetsspråklige elever trekkes frem som viktige faktorer av de skolelederne som følte seg godt rustet til å lede implementeringsarbeidet. Andre faktorer er relevant kompetanse, tilgjengelig fagmiljø og tidligere erfaringer med læreplanimplementeringer. Skoleledere som følte seg dårlig rustet fremhevet manglende ressurser, kompetanse, tid samt manglende oppfølging fra skoleeier som årsaker til dette.

²⁰ Det er noe usikkert hva den sviktende svarprosenten skyldes, men årsakene kan være en kombinasjon av at sektoren lider under stor belastning av et stort antall undersøkelser og at (som erfart i en rekke undersøkelser) opplæring av minoritetsspråklige elever er et underprioritert område ved enkelte skoler. Det kom også frem i undersøkelsen at en del skoler ikke var oppmerksomme på innføringen av de nye læreplaner, og at de derfor heller ikke ønsket å svare på undersøkelsen.

²¹ Rapporten antyder at en medvirkende faktor kan være at særskilt norskopplæring har en avtakende tendens som følger premisset om at det er en overgangsplan. I den videre evalueringen vil dette ses nærmere på, og om det kan ha sammenheng med at læreplanen i grunnleggende norsk i mindre grad vurderes som hensiktsmessig i videregående opplæring.

Hvordan de nye læreplanene for språklige minoriteter vurderes som pedagogiske verktøy vil kunne påvirke implementeringsprosessen. Undersøkelsen viste at tilnærmet halvparten av grunnskoleledere som oppga at læreplan i grunnleggende norsk var tatt i bruk, vurderte denne som et godt pedagogisk verktøy. Grunnskoleledere vurderte i langt større grad læreplan i grunnleggende norsk som et godt pedagogisk verktøy enn skoleledere i videregående opplæring. Når det gjelder læreplan i morsmål oppga over halvparten av skolelederne som hadde implementert denne at de ikke visste hvordan denne fungerte som pedagogisk verktøy. Også her fremkom klare variasjoner mellom grunnskolen og videregående opplærings ledere. Grunnskoleledere vurderte gjennomgående læreplan i morsmål som et bedre pedagogisk verktøy, samtidig som en høyere andel skoleledere fra videregående opplæring oppga at de ikke visste.

Over halvparten av alle skolelederne oppga å kjenne til veilederen for «Språkkompetanse i grunnleggende norsk», som er utarbeidet i tilknytning til læreplanen i grunnleggende norsk. Et flertall av disse var grunnskoleledere. At skoleleder kjenner til veilederen kan, ifølge evalueringen, ha mye å si for om lærere blir gjort kjent med denne. Et flertall av skolelederrespondentene kjente også til kartleggingsmateriellet for «Språkkompetanse i grunnleggende norsk». Andelen var noe høyere blant grunnskoleledere enn blant skoleledere i videregående opplæring. Litt over halvparten av respondentene totalt oppga at kartleggingsverktøyet brukes. Rundt halvparten av skolelederne oppga at under 10 prosent av ressursene som var avsatt til undervisning i grunnleggende norsk eller morsmål, brukes til kartlegging av elevenes språkkunnskaper. Her var det ingen store forskjeller mellom skoleslagene.

Bortimot alle skolelederne som oppga at kartleggingsverktøyet var i bruk, anvendte dette til å fastsette elevens nivå. Rundt halvparten oppga at det brukes til å avgjøre om eleven skal overføres til ordinær opplæring og at det brukes til å ta beslutning om eleven skal få undervisning etter læreplan i grunnleggende norsk. Verktøyet ble også brukt til å tilpasse opplæringen til den enkelte elev. Dette er i tråd med intensjonen bak kartleggingsverktøyet.

Under halvparten av skoleledere som oppga at de hadde implementert læreplanene, hadde kjøpt inn nytt læremateriell i forbindelse med implementeringen. I noe større grad var dette blitt gjort i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk.

De skoleledere som opplyste hva som var innkjøpt, oppga bøker egnet til elever på ulike nivå, nettbaserte/digitale ressurser og innkjøp av kartleggingsverktøy.

Språkløftet og Utviklingsprosjektet

Språkløftet og Utviklingsprosjektet er to modellutviklingsprosjekter fra strategiplanen Likeverdige opplæring i praksis! hvor formålet er å satse på språkstimulering, språkutviklingstiltak, og utvikling av sosial kompetanse i barnehage og skole. Prosjektene skal bidra til å realisere Regjeringens mål om å utjevne sosiale forskjeller, og til å styrke barn og unges læringsutbytte. Det foreligger nå en sluttevaluering, men selve prosjektene er ikke avsluttet enda. I evalueringen fra Rambøll Management (2009b) heter det:

«De erfaringene som er innhentet gjennom Språkløftet og Utviklingsprosjektet så langt, kan oppsummeres i noen sentrale læringspunkter som er nyttige å ta med seg i den videre prosessen. Etter vår vurdering har læringspunktene relevans også for iverksetting av sentralt initierte utviklingsprosjekter i fremtiden. I det påfølgende vil Rambøll peke ut det som er de viktigste læringspunktene:

- Det er behov for at Utdanningsdirektoratet går i tett dialog med kommunene om forventninger til oppdraget som gis, at det avklares hva som er de forventede resultater og hvordan disse skal dokumenteres.
- Det bør etableres rapporteringsrutiner som avspeiler de forventninger som stilles til kommunene når det gjelder resultater og innsats knyttet til prosjektet.
- En sterkere grad av styring både på lokalt og sentralt nivå er nødvendig for å lykkes med utviklingsarbeidet i kommunene. Med styring menes i denne sammenheng både tradisjonell prosjektstyring, og faglig veiledning og oppfølging.
- Når det gjelder den faglige veiledningen, er den særdeles viktig i denne type prosjekter som krever spesiell kompetanse på et felt. Rambøll vurderer at det bør etableres kontakt på regionalt nivå til Høgskoler/Universiteter, og eventuelle andre relevante kompetansemiljøer, som kan bidra til å styrke kommunenes og prosjektenes faglige kapasitet på området.
- Prosjektledere i kommunene må sikres en tett forankring til styringslinjen i kommunen, og kommunalt ansvarlige må involvere seg i stor grad for å sikre tverrkommunalt gjennomslag.»²²

6.2.3 Tilsynserfaringer

I det følgende vil regelverksetterlevelsen generelt og spesielt for minoritetsfeltet, beskrives.

Tilsyn generelt

Når det gjelder barnehager er det kommunen som barnehagemyndighet som har ansvar for tilsyn med barnehagene og fylkesmannen som har ansvar for å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Overordnet sektorovervåking er et nasjonalt ansvar.

Utvalget har rettet forespørsel til Kunnskapsdepartementet om erfaringer fra tilsyn når det gjelder situasjonen for minoritetsspråklige barn i barnehager og om departementet eventuelt er kjent med generelle tilsynserfaringer som kan være av interesse for utvalgets arbeid²³. Av departementets tilbakemelding fremgår:

«Fylkesmennene skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Dette er oppgaver som i liten grad direkte har med tilbudet som gis i de kommunale og de ikke-kommunale barnehagene. Siden det statlige tilsynet er begrenset til disse oppgavene ligger det implisitt i lovens ordning at det statlige tilsynet ikke gir opplysninger/erfaringer knyttet til hvordan tilbudet til minoritetsspråklige barn er. Det konkrete tilbudet er det barnehageeier som skal ivareta og tilsynet av om det konkrete barnehagetilbudet (herunder tilbudet til minoritetsspråklige barn) i kommunale og ikke-kommunale barnehager er i samsvar med lovens krav er det kommunen som fører tilsyn og kontroll med. Det følger av dette at Fylkesmannens tilsyn ikke vil gi konkrete svar på hvordan tilbudet til minoritetsspråklige barn er.

Utover § 2 om barnehagens innhold som setter generelle føringer for arbeidet med innholdet (som må sees i sammenheng med rammeplanens føringer) herunder også barnehagetilbudet til minoritetsspråklige barn, er det ikke særlige bestemmelser i barnehageloven som setter konkrete rettighetskrav knyttet til tilbudet til minoritetsspråklige barn – av den grunn vil et tilsyn som fokuserer på de generelle rammekravene heller ikke nødvendigvis gi spesifikke opplysninger om tilbudet til minoritetsspråklige barn. Men som sagt er det viktig

å se presiseringen av rammeplanen i lys av § 2 – og i rammeplanen er det satt krav om at barnehagene har et bevisst forhold til og vektlegger språket og morsmålets betydning i sitt arbeid – dessuten vil jo tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder kreve at kommunene har kompetanse på tematikken. Dessuten; etter rundskrivet om tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder skal kommunene føre kontroll med at forutsetningene for tilskudd blir overholdt, noe som krever at de har fokus på dette i sitt arbeid. Fylkesmannen fører dessuten kontroll av at tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder blir brukt som det skal.

Konklusjonen blir på denne bakgrunn at det statlige tilsynet antagelig ikke gir særlige opplysninger om tilbudet til minoritetsspråklige barn, og at heller ikke barnehagelovens bestemmelser legger opp til at statlig tilsyn vil avdekke slik informasjon. Slik kunnskap må antagelig etterspørres hos kommunene som tilsynsmyndighet på barnehagenivå, eventuelt direkte hos barnehageeiere som selvsagt også kan være kommuner. Kort og litt forenklet sagt: det statlige tilsynet er ut fra loven ikke innrettet på å fange opp opplysningene som utvalget her er ute etter.»²⁴

Felles nasjonalt tilsyn for grunnopplæringen i 2009 omhandlet kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper. Temaet var kommuners og private skolars oppfyllelse av kravet til å ha et forsvarlig system i henholdsvis opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 5-2 tredje ledd for å sikre at elevene organiseres i grupper i henhold til lovens krav, jf. opplæringsloven § 8-2 og privatskoleloven § 3-4. Den faktiske organiseringen av elevene i grupper var ikke gjenstand for tilsyn.

«De nasjonale tilsynene i perioden 2006-2009 dokumenterer vedvarende svært høye avvik for kommunene og fylkeskommunene uten noen klar tendens til nedgang.

Resultatene fra det nasjonale tilsynet i 2009 dokumenterer avvik i 42 av 63 kontrollerte kommuner.»²⁵

²² Rambøll Management 2009b:13.

²³ Brev til Kunnskapsdepartementet fra utvalget 25. oktober 2009. I brevet ble det vist til omtalen av tilsyn innenfor barnehageområdet i Prop. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet.

²⁴ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

²⁵ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn, 20. oktober 2009.

Av Utdanningsdirektoratets vurdering av resultatene fremgår:

«Kravet til forsvarlig system innebærer en forpliktelse for skoleeierne til å foreta en egenkontroll av at barn og unge får en likeverdig opplæring med høy kvalitet slik dette er definert gjennom lovens krav. Skoleeier må selv foreta aktive grep for å sikre at regelverket oppfylles i egen organisasjon, gjennom systematisk planlegging, gjennomføring og oppfølging av lovpålagte aktiviteter.

Et fungerende system for internkontroll er et nødvendig verktøy for oppfyllelse av skoleeiers plikter og elevenes rettigheter over tid. Fravær av forsvarlig system for internkontroll innebærer en markert risiko for at elevenes opplæring ikke organiseres i tråd med kvalitetskravene fastsatt i loven.

Fylkesmennene rapporterer om at avvikene i hovedsak skyldes to forhold. Det ene er mangelen på kjennskap til regelverkets krav, som blant annet vises gjennom fravær av skriftliggjorte rutiner. Det andre er mangel på konkret oppfølging og kommunikasjon mellom skolen og skoleeier.

Utdanningsdirektoratet har bedt fylkesmennene vurdere hva som kan være bakenforliggende årsaker til avvikene. Rapporteringen fra embetene viser til at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeierne, og er vanskelig å forstå. Begrepsbruken i regelverket skaper forvirring i sektoren og gjør regelverket lite tydelig.»²⁶

Videre drøftes hvordan rettslig regulering på en mest mulig effektiv måte kan samvirke med annen og ikke-rettslig virkemiddelbruk; a) hvordan det er nødvendig at skoleeierne har en bevissthet omkring regelverket, b) om lovgivningsteknikk som bør endres slik at utformingen av regelverket gjøres lettere tilgjengelig og gjennomførbart for skoleeierne og c) om det bør vurderes å redusere lovgivningens omfang og å forbeholde rettslig regulering for områder som er særlig egnet for rettslig virkemiddelbruk. Blant annet fremgår at:

«Rettslig regulering er et effektivt virkemiddel for blant annet:

- Regulering av interessekonflikter eller til fordel for goder. I den grad Stortingets intensjoner ikke sammenfaller med fremtredende incentiver i sektoren, vil det ofte

være nødvendig/hensiktsmessig med rettslig regulering.

- Sikring av likebehandling.

Det er mindre opplagt at lovgivning er det mest formålstjenelige og kostnadseffektive virkemidlet i en del andre tilfeller.»

Tilsyn spesielt på minoritetsfeltet

Det er ikke ført nasjonalt tilsyn med retten til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 eller § 3-12. En oversikt basert på publiserte tilsynsrapporter på Fylkesmennenes nettsider²⁷ viser imidlertid at det siden 1. januar 2007 er gjennomført tilsyn i 7 fylker med i alt 31 kommuner med fokus på § 2-8. Tilsynene er gjennomført både som skriftlig tilsyn og systemrevisjon. Kun ved to tilsyn er det ikke gitt avvik. De fleste avvikene gjelder manglende eller mangelfulle enkeltvedtak og manglende eller mangelfullt forsvarlig system på området, jf. opplæringslovens § 13-10 andre ledd. Det er således de samme hovedtrekk ved tilsyn på dette området som ved tilsynsaktiviteten for øvrig.

Av evalueringen Intensjoner og forutsetninger for Kunnskapsløftet, fremgår følgende om lokale tilsyn utført av fylkesmannsembetene:

«Revisjonsrådgivere fra de seks fylkesmannsembetene klarte ikke å finne en eneste kommune hvor rektorene ved de undersøkte skoleene kunne praktisere de prosedyrene som rundskrivet Udir-tilskot-10-2005 krevde, riktig. Kommunene og dermed skolene fikk revisjonsrapporter med mange «avvik» og «merknader». De ble bedt om å gjøre rede for bakgrunnen for de avvikene de hadde fra rundskrivet, og hvordan de skulle rette opp feilene. At alle de 13 kommunene fikk alvorlig kritikk, eller sagt på en annen måte: At ingen av de tretti kommunene klarte å praktisere et rundskriv som var på norsk, forteller noe om det problematiske innholdet som Utdanningsdirektoratets rundskriv har. Derfor kan man spørre om et slikt rundskriv kunne fungere som et pedagogisk og økonomisk virkemiddel ved implementeringen av en lærings- og kompetansemålfokusert læreplan som Kunnskapsløftet. Et slikt rundskriv er nesten umulig å praktisere uten at rektorene og lærerne legger mye tilleggsarbeid i å gjøre noe som ikke er faglig holdbart, nemlig skjønnsmessig vurde-

²⁶ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn, 20. oktober 2009.

²⁷ Dette gjelder pr. 1. mars 2010. Det tas forbehold om at nettsidene er à jour.

ring av elever eller kartlegging av elevenes språkferdigheter uten faglig aksepterte kartleggingsverktøy. Men på den annen side må de gjøre det for å skaffe skolen tilleggsressurser. Det er rektorens ansvar å «kartlegge» med tilfeldige instrumenter og «skjønnsmessig vurdere» og fatte «enkeltvedtak», ikke bare for å skaffe tilleggsressurser, men også for «å ivareta elevenes rettigheter» slik som rundskrivet tolker opplæringslovens § 2-8.»²⁸ (Dale og Özerk 2009: 89-90)

Internkontroll

Internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser (PriceWaterhouseCoopers 2009). Det er generelt en erkjennelse av at internkontrollen i kommunesektoren har vært for svak, både med hensyn til regelverk og praksis. Nordlandsforskning har kartlagt bruken av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (Clausen og Madsen 2009). Forvaltningsrevisjon vurderes som en viktig kontrollform, som kan avdekke både mindre alvorlig og alvorlig rutinesvikt og regelbrudd.

Opplæringsloven benytter ikke begrepet internkontroll. I opplæringsloven § 13-10 er kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere pålagt å ha:

- et system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt
- et system som sørger for oppfølging av resultatene fra disse vurderingene og resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger

I opplæringslova § 9a-4 er alle grunnskoler og videregående skoler pålagt å drive et kontinuerlig og systematisk arbeid knyttet til arbeidet med det fysiske og psykososiale skolemiljøet.

I forskrift til opplæringsloven § 2-1 er alle grunnskoler og videregående skoler pålagt å drive skolebasert vurdering: «Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.»²⁹

Det er ikke oppgitt særskilte internkontrollkrav i tilknytning til barnehageloven, men et ge-

nerelt krav om internkontroll fremgår av kommuneloven § 23 (Kommunal- og regionaldepartementet 2009).

6.3 Økonomi

Flere økonomiske ordninger skal på ulike måter bidra til å ivareta opplæringstilbudet for minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Det er relevant både å vurdere inntektssystemet og kostnadsnøkklene på kommunenivå og fylkesnivå og ulike øremerkede tilskudd.

6.3.1 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for blant annet barnehage, grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene bør løses så nær innbyggerne som mulig. Virksomheten finansieres av skatteinntekter, brukerbetaling og overføringer fra staten. De statlige overføringene er dels rammetilskudd på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett (kap. 571 Rammetilskudd til kommuner og kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner), dels øremerkede tilskudd på flere departementers budsjetter. Det samlede rammetilskuddet for kommunene og fylkeskommunene er delt i sju tilskudd for kommunene og fire tilskudd for fylkeskommunene.

Kommunesektorens frie inntekter i 2010 anslås i Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon til 226 mrd. kroner. De frie inntektene er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende regelverk. De frie inntektene består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør til sammen knapt 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Gjennom inntektssystemet fordeles de frie inntektene til kommunene og til fylkeskommunene.

Inntektssystemet skal ivareta både utjevningshensyn og regionalpolitiske målsetninger. På den ene side skal inntektssystemet bidra til et likeverdig tjenestetilbud kommuner og fylkeskommuner imellom. Dette skjer gjennom tilføringen av innbyggertilskudd og inntekts- og utgiftsutjevningen. På den annen side skal inntektssystemet bidra til

²⁸ Rundskrivet det refereres til er Udir-tilskot-10-2005: Statstilskot til opplæring for språklege minoritetar i grunnskolen Særskild språkopplæring i norsk, morsmål og/eller tospråkleg fagopplæring - Kap. 225 post 64 underpost 11.

²⁹ Systemkravet i § 13-10 medfører at skoleeier også skal ha system som sikrer at denne egenkontrollen ved skolene blir gjennomført.

regionalpolitiske målsettinger. Gjennom ulike former for distriktstilskudd skal inntektssystemet bidra til at kommunene i distriktene kan tilby et bedre tjenestetilbud enn gjennomsnittet, der meningen er at dette skal påvirke bosettingen i distriktene. I tillegg består inntektssystemet av elementer som skal ivareta forhold som ikke fanges opp av inntekts- og utgiftsutjevningen. Eksempler på dette er hovedstadstilskudd, veksttilskudd og skjønnstilskudd.

Grunnskolen og den videregående opplæringen blir i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene og fylkeskommunene. Den delen av driftsutgiftene i kommunene som går til skolesektoren, har ligget på i underkant av 30 prosent i de siste årene. Tilsvarende tall for fylkeskommunene har vært på rundt 64 prosent, men gikk ned til 62,5 prosent fra 2006 til 2007. Ressursbruken i grunnopplæringen har vært relativt stabil i de siste årene, både når det gjelder totale ressurser og ressurser pr. elev.

Ulikhetene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner er til dels store når det gjelder etterspørselen av kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby disse. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommuner i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforskjeller. Utgiftsutjevningen er basert på bruk av en kostnadsnøkkel som skal identifisere faktorer som forklarer forskjellene. Dette gjelder blant annet demografiske og geografiske forhold. Kommunal- og regionaldepartementet har opplyst at det i kommuneproposisjonen for 2011 vil legges frem forslag til nye kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene vil bli vurdert sammen med forslag til ny kostnadsnøkkel, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Kommunal og regionaldepartementet.

Når et særskilt tilskudd er innlemmet i rammetilskuddet har ikke kommunene/fylkeskommunene noen rapporteringsplikt³⁰. Midlene er da integrert i de frie inntektene og kommunene/fylkeskommunene står selv ansvarlig for å prioritere ressursbruken mellom ulike tjenesteområder.

6.3.1.1 Rammetilskudd til kommuner

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, jf.

³⁰ Brev til utvalget fra Kommunal- og regionaldepartementet 21. september 2009.

Prop. 1 S (2009-2010) Kommunal og regionaldepartementet, Kap. 571, post 60. Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning). Inntektssystemet inneholder også tilskudd som er distriktpolitisk begrunnet. Fra 2009 får kommuner med særlig høy befolkningsvekst et eget veksttilskudd. Det gis også et skjønnstilskudd for å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Oslo kommune mottar fra og med 2009 et eget hovedstadstilskudd både under kapittel 571 og kapittel 572. Det kommunale tilskuddet er knyttet til Oslos spesielle oppgaver og utfordringer som hovedstad.

Innbyggertilskuddet til kommunene blir i utgangspunktet beregnet som et likt beløp pr. innbygger til alle kommuner. Deretter blir tilskuddet justert for hver enkelt kommune gjennom blant annet korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.

Inntektsutjevningen skal utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene.

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning mv. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner. En tar fra de relativt sett lett-drevne kommunene og gir til de relativt sett tung-drevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vekter fanges variasjonen i utgiftsbehov opp.

Utgiftsutjevningen blir beregnet på grunnlag av en kostnadsnøkkel³¹. Kostnadsnøkkel for kommunene består av fire delkostnadsnøkler: administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenesten og landbruk og miljøvern. Tabell 6.1 viser hvilke kriterier som ligger til grunn for den samlede

³¹ Det skal i prinsippet ikke være mulig for kommunene å påvirke verdien på kriteriene som inngår i kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkel for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene er aggregert ut i fra delkostnadsnøkler for ulike sektorene. Kostnadsnøkklene bygger i hovedsak på statistiske analyser. Dagens kostnadsnøkler bygger i hovedsak på Rattsutvalgets innstilling (NOU 1996: 1). Det er imidlertid foretatt justeringer av enkelte av delkostnadsnøkklene senere. Det er lagt opp til at det hvert 10. år skal foretas en totalgjennomgang av inntektssystemet. Dette ble gjort av Borgeutvalget. Innarbeidelse av nye kostnadsnøkler er imidlertid blitt avvendt til budsjettåret 2010. Da vil kostnadsnøkklene bygge på Borgeutvalgets innstilling supplert med senere utredninger.

Tabell 6.1 Kostnadsnøkkel for kommunene – kriterier og vekter.

Kriterium	Kriterievekter
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0-5 år	0,023
Innbyggere 6-15 år	0,312
Innbyggere 16-66 år	0,119
Innbyggere 67-79 år	0,085
Innbyggere 80-89 år	0,133
Innbyggere 90 år og over	0,049
Skilte og separerte 16-59 år	0,038
Arbeidsledige 16-59 år	0,011
Beregnet reisetid	0,016
Reiseavstand til nærmeste sonekrets	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabo-krets	0,011
Dødelighetstall	0,025
Ikke-gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,062
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,004
Urbanitetskriterium	0,042
Landbrukskriterium	0,005
Sum	1,000

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

kostnadsnøkkel for kommunene, og hvilken vekt hvert kriterium har.

Innvandrere i kommunene vektet med 0,005 i kostnadsnøkkel for kommunene.

Innvandrerkriteriet i kostnadsnøkkel er en del av kostnadsnøkkel for sosialhjelp. Det ligger altså ikke inne opplæringskomponenter i kostnadsnøkkel. Til grunn for vektingen ligger statistiske analyser av kommunenes utgifter til de tjenestoområdene som omfattes av utgiftsutjevnin-gen. Som data brukes tall på netto driftsutgifter hentet fra KOSTRA. Kostnadsnøkkel justeres ca hvert 10. år og når større øremerkede tilskudd blir lagt inn i rammetilskuddet.

Kommunal- og regionaldepartementet har opplyst at det i tilknytning til gjennomgang av kostnadsnøkkel i 2010, vil bli sett på mulighetene for å legge inn kriterier i kostnadsnøkkel som er knyttet til variasjoner i utgiftsbehovet til språkopplæring³².

Andre statlige tilskudd er ikke tatt med i be-regningen av innbyggertilskuddet, siden hensik-ten er at rammetilskuddet ikke skal påvirkes av øremerkede tilskudd.

Borgeutvalget (NOU 2005: 18) har gitt uttrykk for at det er naturlig å anta at en høy andel minori-tetspråklige elever virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter til grunnskolen. Utvalget vi-ser til at analyser på skolenivå viser at andelen elever med særskilt norskopplæring er en viktig faktor for å forklare variasjoner i ressursinnsats mellom skoler. Andelen elever med særskilt nor-skopplæring er imidlertid i mindre grad egnet til å forklare variasjoner i ressursbruk mellom kom-muner. Av NOU 2005: 18 fremgår følgende av ut-valgets vurderinger:

«Utvalgets vurdering er at det er rimelig å be-trakte en høy andel elever med minoritets-språklig bakgrunn som en ufrivillig kostnadsu-lempe i tilknytning til grunnskoleundervis-ning. Dersom det øremerkede tilskuddet til opplæring av språklige minoriteter skal inn-lemmes i kommunenes rammetilskudd, er det derfor nødvendig med kriterier i kostnadsnøk-kelen som fanger opp variasjonene i kommune-nes utgiftsbehov. SØF brukte i sine analyser antall elever med særskilt norskopplæring som mål på antall minoritetspråklige elever som har behov for særskilt undervisning. Etter ut-valgets vurdering oppfylder ikke kriteriet antall elever med særskilt norskopplæring de nød-vendige krav til objektivitet. Det er dessuten noe usikkerhet knyttet til datakvaliteten. På steder med mange innvandrere, som ved flere skoler i Oslo, er tilpasset norskopplæring mer normalen enn unntaket.

Analysen av kommunenes årstimer til sær-skilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning viser at kommune-nes ressursbruk øker signifikant med økende andel 1. generasjonsinnvandrere fra ikke-vest-lige land og 1. generasjonsinnvandrere fra vest-lige land utenom Skandinavia. Utvalget vil der-for foreslå at variasjoner i kommunenes utgifts-behov til undervisning av språklige minoriteter fanges opp gjennom kriteriet 1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia. Det er ikke behov for å skille mellom innvandrere fra vestlige land og innvandrere fra ikke-vestli-ge land i kostnadsnøkkel, da analysene indi-kerer at de to gruppene er om lag like ressurs-krevende.

(...)

³² Brev til utvalget fra Kommunal- og regionaldepartementet 21. september 2009.

Tabell 6.2 Dagens kostnadsnøkkel for grunnskole og Borgeutvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Grunnskole Kriterium	Dagens Vekt	Borgeutvalget Vekt
Innbyggere 6-15 år	0,8500	0,8643
Sone	0,0300	0,0328
Nabo	0,0340	0,0122
Basis	0,0380	0,0189
1.gen innvandr utenom Skandinavia	-	0,0416
Barn med grunn- og hjelpestønad	-	0,0302
Beregnet reisetid	0,0480	-
Sum	1,0000	1,0000

Kilde: NOU 2005: 18.

Dersom det øremerkede tilskuddet til språklige minoriteter skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd, må det innføres kriterier i kostnadsnøkkelen som fanger opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter. Utvalgets analyser indikerer at om lag 45 prosent av variasjonene i kommunenes årstimer til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning kan forklares med variasjoner i andel 1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år. Det som da kan diskuteres er om variasjoner i kommunenes utgiftsbehov dels skal fanges opp gjennom kriteriet innvandrere 6-15 år og dels gjennom kriteriet innbyggere 6-15 år. Etter utvalgets vurdering er det mer rimelig å anta at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter er mer proporsjonal med andel innvandrere 6-15 år enn med andel innbyggere 6-15 år. Utvalget vil derfor foreslå at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter i sin helhet fanges opp gjennom kriteriet 1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år. Utvalget vil foreslå at kriteriet får en vekt i kostnadsnøkkelen som gjenspeiler hvor stor andel årstimer til norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning utgjør av kommunenes årstimer.»

Borgeutvalget pekte videre på følgende med hensyn til voksenopplæring:

«Analyser av kommunenes ressursbruk på voksenopplæring viser at kommunenes ressursbruk øker med økende andel innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd. Kommunene får kompensasjon for utgifter til opplæring av denne gruppen gjennom integreringstilskuddet. Innvandrere som kvalifiserer

for integreringstilskudd bør derfor ikke innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.»

Dagens kostnadsnøkkel knytter utgiftsbehovet for grunnskole først og fremst opp mot hvor mange personer i grunnskolealder som er bosatt i den enkelte kommune pr. innbygger. Kommuner med stor andel av befolkningen i denne aldersgruppen vil bli kompensert for dette, mens kommuner med liten andel vil få trekk. I tillegg har kostnadsnøkkelen innbakt spredtbygd- og smådriftsulemper (/stordriftsfordeler). Sonekriteriet, nabokriteriet og kriteriet for beregnet reisetid fanger opp spredtbygdulemper, mens basiskriteriet fanger opp smådriftsulemper. Gjennom disse kriteriene vil spredtbygde og små kommuner bli kompensert, mens tettbygde og store kommuner vil bli trukket. Forskjellene i beregnet utgiftsbehov som fremkommer gjennom kostnadsnøkkelen justeres for øvrig i forhold til forskjellig bruk av private og statlige skoler. Kommuner med høyt forbruk av private og statlige skoler blir trukket, mens kommuner med lavt forbruk blir kompensert. Sum av trekk og kompensasjon er lik null for landet under ett.

Borgeutvalgets forslag bygger i hovedsak på de samme kriteriene som i dag. Borgeutvalget har imidlertid tatt ut kriteriet for beregnet reisetid (til rådhuset) på grunn av manglende relevans. Borgeutvalgets analyser gir dessuten lavere spredtbygd- og smådriftsulemper enn det som er innebygget i dagens nøkkel. Borgeutvalget har også foreslått to nye kriterier. Kriteriet 1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia skal fange opp forskjeller i utgiftsbehov i forbindelse med minoritetsspråklige³³. (I dag fordeles tilskuddet proporsjonalt med fordelingen av det øremerkede tilskuddet i 2006.) Kriteriet antall barn med

grunn- og hjelpetønad er tatt med for å fange opp forskjeller i behov for spesialutdanning.

Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen

Det tidligere tilskuddet til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene med 842 mill. kroner i 2007, jf. St.prp. nr. 61 (2005-2006) (kommuneproposisjonen) og i St.prp. nr. 1 (2006-2007) Kunnskapsdepartementet. Tilskuddsordningen skulle bidra med finansiering av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i grunnskolen.

Av St.prp. nr. 1 (2006-2007) fremgår om overføringen til rammetilskuddet:

«Eit øymerkt tilskott kan leggje utilsikta foringar på organiseringa av denne opplæringa. Det er viktig å gi kommunar og skolar større moglegheiter til sjølve å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modellar for språkopplæring og inkludering.

Som varsla i St.prp. nr. 61 (2005-2006), foreslår Regjeringa at det øymerka tilskottet til minoritetsspråklege elevar i grunnskolen blir innlemma i rammetilskottet i 2007. Tilskottet til minoritetsspråklege elevar i 2006 gjeld for kommunane sin aktivitet i skoleåret 2005-06. Når løyvinga blir innlemma i rammetilskottet i 2007, vil aktiviteten som kommunane utførar i budsjettåret 2007, bli dekt av dette. Midlane blir fordelte etter rekneskapstall for 2004. Som følge av dette vil kommunane ikkje få utbetalt tilskott for første halvdel av skoleåret 2006-07 (hausten 2006). Bortfall av tilskott for første halvdel av skoleåret 2006-07 inneber at kommunane sjølve må finansiere aktiviteten i denne perioden. Dette er berekna til knapt 350 mill. kroner. Bortfall av tilskott vil isolert sett innebære at kommunane sitt netto driftsresultat i 2006 blir redusert tilsvarende. Departementet vil i denne samanheng også peike på at ein reknar med at kommunane sine skatteinntekter i 2006 blir om lag 2,5 mrd. kroner høgre enn dei vart anslått til i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Kommunane sin finansielle situasjon blir dermed betre enn berekna i 2006.

Departementet foreslår derfor at tilskottet til særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring for barn med anna

morsmål enn norsk og samisk blir innlemma i rammetilskottet til kommunane med 842 mill. kroner. Midlane blir fordelte etter rekneskapstall for 2004. I samband med innføring av nytt inntektssystem fra 2009, vil det bli vurdert kva for kriterium som bør leggjast til grunn for fordeling av tilskottet i inntektssystemet.»

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 61 (2005-2006) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen), sluttet Stortinget seg til forslag om å innlemme det tidligere øymerkede tilskuddet til særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring og morsmålsopplæring i rammetilskuddet til kommunene fra 1. januar 2007. Fra da av har tilskuddet befunnet seg på den såkalte C-lista – tilskudd med særskilt fordeling i inntektssystemet³⁴. Tilskuddet for 2010 er foreslått til 944 656 mill. kroner. Midlene fordeles mellom kommunene på grunnlag av regnskapstall for 2006.

Dersom behovet for særskilt språkopplæring endrer seg kommunene imellom over tid, vil en gjennom Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel fange dette opp gjennom endringer kommunene imellom når det gjelder andel 1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia. I dagens opplegg blir ikke slike endringer over tid fanget opp siden fordelingen av det øymerkede tilskuddet i 2006 ligger fast.

Om behovet for særskilt språkopplæring over tid øker eller avtar i forhold til andre oppgaver innenfor grunnskole, vil ikke dette bli fanget opp automatisk. I utgangspunktet blir de ulike sektornøkklene vektet inn i kostnadsnøkkelens proporsjonalt med fordelingen av netto driftsutgifter for kommunene i alt. I dag blir inntektssystemet praktisert slik at vektingen av sektornøkklene ligger fast mellom totalgjennomgangene hvert 10. år, bortsett fra ved større reformer. For eksempel har økt rammetimetal i grunnskolen isolert sett gitt en økning i vektingen av kriterier som inngår i grunnskolenøkkelens. Borgeutvalget foreslo at når det gjøres endringer av sektornøkklene i forbindelse med oppgaveendringer, innlemming av øymerkede tilskudd mv., så bør det også foretas oppdateringer som følge av løpende endringer i sektorsammensetningen.

³³ Andel innvandrere fra ikke-vestige land som ligger inne i dagens samlede kostnadsnøkkel for kommunene har sitt utspring i sektornøkkelens for sosialhjelpstjenester.

³⁴ Det vises til beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2009-2010) Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2010 – Grønt hefte.

6.3.1.2 Rammetilskudd til fylkeskommunene

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning). Inntektssystemet inneholder i tillegg tilskudd som er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsettinger. Det gis også et skjønnstilskudd for å korrigere for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingsystemet for øvrig. Det vises for øvrig til omtale under kap. 572 i Prop. 1 S (2009-2010) Kommunal og regionaldepartementet.

Inntektsutjevningen skal utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom fylkeskommunene. Inntektsutjevningen for fylkeskommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere.

Forskjellene mellom landets fylkeskommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning mv. Både etterspørselen etter fylkeskommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom fylkeskommunene. Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner. En tar fra de relativt sett leddrevne fylkeskommunene og gir til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vekter fanges variasjonen i utgiftsbehov opp.

Det er ikke foretatt endringer i inntektsutjevningen for fylkeskommunene de senere årene. Utjevningen skjer ved at fylkeskommunene først kompenseres med 90 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter pr. innbygger og 120 prosent av landsgjennomsnittet. Kompensasjonen blir deretter finansiert i sin helhet ved at alle fylkeskommunene blir trukket med et likt beløp pr. innbygger. For fylkeskommuner med lave skatteinntekter vil kompensasjonen være høyere enn trekket, mens for fylkeskommuner med høyere skatteinntekter vil trekket være høyere enn kompensasjonen. For fylkeskommunene under ett vil summen av netto kompensasjon og netto trekk være lik null. På denne måten utjevnes 90 prosent av forskjellene i skatteinntekter pr. innbygger for skatt under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Det foretas ingen utjevning av skatt over 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene består av tre delkostnadsnøkler: videregående opp-

Tabell 6.3 Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene – kriterier og vekter

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 0-15 år	0,064
Innbyggere 16-18 år	0,526
Innbyggere 19-34 år	0,027
Innbyggere 35-66 år	0,035
Innbyggere 67-74 år	0,008
Innbyggere 75 år og over	0,009
Rutenett til sjøs	0,032
Bosatt spredt	0,022
Areal	0,007
Storbyfaktor	0,016
Befolkning på øyer	0,009
Vedlikeholdskostnader veg	0,064
Reinvesteringskostnader veg	0,032
Søkere yrkesfag	0,149
Sum	1,000

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

læring, samferdsel og tannhelsetjenesten. I tabell 6.3 vises samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

Borgeutvalget fant ikke dokumentert noen sammenheng mellom elever med minoritetspråklig bakgrunn og fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning og særskilt tilrettelegging. I forslaget til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene ble det derfor ikke foreslått lagt inn kriterium knyttet til språkopplæring for minoritetspråklige³⁵.

Tabell 6.4 viser dagens kostnadsnøkkel for videregående opplæring og Borgeutvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Forskjellen mellom dagens nøkkel og Borgeutvalgets forslag er i hovedsak at Borgeutvalgets forslag innebærer en finere inndeling av søkere til studieprogram, samt at Borgeutvalget har tatt inn kriteriet 25-49 år for å fange opp behovsforskjeller i forhold til voksenopplæring.

³⁵ Det ble samtidig vist til at det til forskjell fra grunnskolen i den videregående opplæringen ikke var innført spesielle rettigheter for minoritetspråklige elever, men at minoritetspråklige elever har imidlertid på lik linje med andre elever rett til å få en opplæring tilpasset sine behov. Etter at NOU 2005: 18 er språklige minoriteters rett til særskilt språkopplæring i videregående opplæring tydeliggjort, jf Ot.prp. nr. 40 (2007-2008).

Tabell 6.4 Dagens kostnadsnøkkel for videregående opplæring og Borgeutvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Videregående opplæring Kriterium	Dagens Vekt	Borgeutvalget Vekt
Innbyggere 16-18 år	0,7750	0,7820
Søkere studieprogram gruppe 2	-	0,0488
Søkere studieprogram gruppe 3	-	0,1299
Innbyggere 25-49 år	-	0,0393
Søkere yrkesfag	0,2250	-
Sum	1,0000	1,0000

Kilde: NOU 2005: 18.

Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i videregående opplæring

Fylkeskommunene fikk i statsbudsjettet for 2009 en plikt til å oppfylle språklige minoriteters rett til særskilt språkopplæring i videregående opplæring, jf. Ot.prp. nr. 40 (2007-2008).

Tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter i videregående opplæring ble innlemmet i rammetilskuddet med 32,5 mill. kroner i 2009, jf. St.prp. nr. 57 (2007-2008) (kommuneproposisjonen) og i St.prp. nr. 1 (2008-2009) Kunnskapsdepartementet.

Den tidligere tilskuddsordningen hadde som målsetning å medvirke til at det ble gitt ekstra språkopplæring for elever og lærlinger med minoritetsspråklig bakgrunn i videregående opplæring.

6.3.1.3 Rapportering i KOSTRA

I KOSTRA finnes informasjon om opplæring for minoritetsspråklige på grunnskolenivå gjennom rapportering på antall elever som mottar særskilt norskopplæring, og antall elever som mottar morsmålsopplæring. Det rapporteres også antall deltakere i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, hvor mange årstimer som brukes til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring samt antall årsverk til undervisning i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

På barnehagenivå rapporteres antall barn med barnehageplass fra språklige og kulturelle minoriteter, og antall barn 0-5 år med innvandringsbakgrunn.

Når det gjelder videregående opplæring blir det på det fylkeskommunale nivået rapportert antall innbyggere i alderen 16-18 år som er innvan-

drere eller norskfødte med innvandrereforeldre, og andelen av elever/lærlinger som har innvandrerbakgrunn. Det blir altså ikke rapportert på språkopplæring til minoritetsspråklige i barnehager og i videregående opplæring i KOSTRA. I Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) rapporteres det blant annet på hvor mange elever som får særskilt språkopplæring i grunnskolen.

Det er kommunene som har ansvaret for å rapportere inn tall i KOSTRA. Ureviderte tall for kommunene blir presentert 15. mars hvert år, og opprettede tall 15. juni hvert år. Før publiseringen 15. juni har kommunene fått mulighet til å rette opp feil i datamaterialet og det har blitt gjennomført kvalitetskontroller hos SSB.

Arbeidsgrupper på de ulike tjenesteområdene, bestående av representanter for de relevante fagdepartementene, SSB og kommunesektoren, foretar vurderinger av hvilke variabler det skal rapporteres på. Når det gjelder kvaliteten på rapporteringen, opplyser KRD at hovedinntrykket er at den blir bedre for hvert år, og at økt bruk av dataene og KOSTRA gir bedre kvalitet³⁶.

6.3.1.4 Oversikt over særskilte tilskuddsordninger

Det er en rekke ulike økonomiske virkemidler som skal stimulere kommunen til bosetting av flyktninger, og som skal dekke kommunens utgifter til bosettings- og integreringsarbeid, hvorav Integreringstilskuddet og Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, er de største. Nedenfor er det satt opp en tabell med oversikt over de ulike tilskuddsordningene på området.

³⁶ Brev til utvalget fra Kommunal- og regionaldepartementet 21. september 2009.

Tabell 6.5 Tilskudd til flyktninger og asylsøkere, Statsbudsjettet 2010.

kap	Post		Statsbudsjett 2010	Pst
821	60	Integreringstilskudd	4 226 450	59 %
822	60	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 679 686	23 %
854	65	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	372 762	5 %
225	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere	261 618	4 %
490	64	Vertskommunetilskudd	235 220	3 %
854	64	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	185 752	3 %
231	63	Tilskudd til tiltak for å sikre bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn	115 098	2 %
821	62	Kommunale innvandrertiltak	86 193	1 %

Kilde: Prop. 1 S (2009-2010).

Kap. 821, post 60 Integreringstilskudd

Integreringstilskuddet skal medvirke til Regjeringens mål om rask bosetting. Integreringstilskuddet skal dekke de gjennomsnittlige, beregnede utgiftene kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet utbetales til kommunen pr. bosatt flyktning som tilhører målgruppen for tilskuddet, og det utbetales over 5 år.

I tillegg til integreringstilskuddet omfatter ordningen tre tilskudd som delvis dekker kommunenes ekstra utgifter knyttet til utvalgte grupper, og delvis skal stimulere kommunene til å bosette særskilte grupper:

- et eldretilskudd som utbetales ved bosetting av personer over 60 år
- et skoletilskudd som utbetales årlig for barn i skolealder som omfattes av integreringstilskuddsordningen. Tilskuddet skal dekke kommunenes egenandel knyttet til undervisning av grunnskoleelever fra språklige minoriteter
- et funksjonshemmetilskudd som skal dekke ekstrautgifter kommunene har ved bosetting av personer som har behov for ressurskrevende tjenester i integreringsperioden

Integreringstilskuddet er i 2010 på 574 300 kroner for voksne og 554 300 kroner for barn, utbetalt over fem år. Om lag 75 prosent av tilskuddet blir utbetalt de tre første årene.

Kap 822, post 60 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Tilskuddet utbetales til alle kommuner som har personer i målgruppen for rett og plikt eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ordningen består av et pr. capitatilskudd, et grunntilskudd til små og mellomstore kommuner og et resultattilskudd for beståtte norskprøver. I tillegg gis et tilskudd til personer over 16 år som bor i asylmottak og som dermed har rett til 250 timers opplæring i norsk. Fra 2010 utbetales tilskuddet over tre år, tidligere har det vært fem. Tilskuddet utbetales etter to satser etter hvor språklig nært personen ligger norsk. Tilskuddssatsen er i 2010 på 107 400 kroner (høy sats) og 40 300 (lav sats).

Kap. 854, post 65 Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Målet med statsrefusjonen er at enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger bosettes så raskt som mulig, samt å sikre gode bo- og omsorgstiltak. Dersom en enslig mindreårig har behov for et barnevernstiltak etter bosetting i en kommune, skal utgiftene til bo- og omsorgstiltaket refunderes av staten dersom utgiftene er høyere enn den kommunale egenandelen. Det er Bufetat som utbetaler refusjon til kommunene, jf. Rundskriv om statsrefusjon for kommunale barnevernutgifter for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger (Q-05/2004). Egenandelen som prisjusteres årlig vil i 2010 utgjøre 14 180 kroner pr. måned.

Kap 225, post 64 Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere

Målet med tilskuddsordningen er å bidra med finansiering slik at barn og unge asylsøkere i mottak og enslige mindreårige i omsorgssentre får grunnskoleopplæring jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd. Barn og unge i grunnskolealder har rett til grunnopplæring når det er sannsynlig at de oppholder seg i landet i mer enn tre måneder. Barn og unge i alderen 16-18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole, er også omfattet av målgruppen for tilskuddet. Ordningen er todelt, og er refusjonsbasert.

Tilskuddsordningen er nærmere omtalt i kapittel 15.

Kap 490, post 64 Vertskommunetilskudd

Vertskommuner for asylmottak får kompensert gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon som følger av å ha mottak i kommunen. I tillegg til det ordinære vertskommunetilskuddet omfatter ordningen et særtilskudd ved omsorgsplassering, samt eget tilskudd til vergeordning knyttet til transittfasen.

Bevilgningsbehovet vil avhenge av antall mottak og antall plasser. Satsene er også differensierte etter type mottak, slik at de kommunene som pålegges de mest krevende oppgavene også får mest i tilskudd. Fra 1. juli 2009 ble det innført et tilskudd til avlønning og rekruttering av verger for enslige mindreårige asylsøkere, jf. St.prp. nr. 67 (2008-2009). Tilskuddet er avgrenset til å gjelde transittfasen og vergens rolle i asylsaksbehandlingen, samt overformynderiens arbeid med oppnevning og oppfølging av vergene.

I unntakstilfeller inngår Utlendingsdirektoratet (UDI) avtaler med vertskommuner om alternativ mottaksplassering, hvor kommunen får tilskudd for å ta ansvaret for asylsøkeres botilbud.

Alternativ mottaksplassering innebærer at UDI inngår en skriftlig og gjensidig forpliktende avtale med en kommune om å gi en person uten oppholdstillatelse et botilbud i stedet for opphold i statlig mottak. Kommunen ivaretar da de oppfølgingsbehov personen måtte ha i avtaleperioden. Ordningen kan også benyttes for personer med tillatelse som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse.

UDI utbetaler et økonomisk tilskudd og holder kommunen orientert om forhold ved vedkommendes sak som får betydning for avtalens varighet.

Kap 854, post 64 Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige. Tilskuddet er hjemlet i lov om barneverntjenester § 9-8, første ledd. Tilskuddet blir utbetalt fra den måneden vedkommende blir bosatt, og utbetales til og med det året vedkommende fyller 20 år. Etter fullmakt fra BLD utbetaler Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) tilskuddet til kommunene, basert på antallet på enslige mindreårige som blir bosatt i de respektive kommunene. Tilskuddet utgjør kroner 119 556 kroner pr. år per person i 2010.

Kap 231, post 60 Tilskudd til tiltak barn av nyankomne flyktninger

Målet med tilskuddet til barnehager for nyankomne flyktninger er at kommuner og private barnehageeiere skal kunne gi barn av nyankomne flyktninger et barnehagetilbud når familien skal etablere seg i bosettingskommunen etter opphold i mottak. Ordningen gjelder også for barn av personer som har fått opphold på humanitært grunnlag. Barn av asylsøkere omfattes ikke av ordningen. Tilskuddet gis for tilbud på inntil 15 timer pr. uke i 8 måneder. Søknader behandles av Fylkesmennene.

Tilskuddsordningen er nærmere omtalt i kapittel 7 om barnehage og andre tilbud i førskolealder.

Kap 821, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Tilskuddsordningen skal styrke integreringsarbeidet i kommunene. I 2010 fordeles midlene på posten på tiltakene Ny sjanse og gratis kjernetid i barnehage for alle barn i visse årskull i områder med høy andel minoritetsspråklige barn.

Vedrørende øremerkede tilskudd og rammefinansiering

I prinsippet skal øremerkede tilskudd først og fremst være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller benyttes til finansiering av oppgaver som kun få kommuner har ansvar for. Om det fra statens side er ønskelig at innsatsen økes på bestemte sektorer eller at det etableres nye tjenester, kan det ikke forventes at lokale myndigheter uten videre vil følge opp dette. Øremerkede tilskudd kan dermed være et effek-

tivt virkemiddel for å få kommunene til å følge opp statlige satsingsområder.

Det har i ulike sammenhenger vært pekt på at bruk av øremerkede tilskudd også kan ha negative sider:

- For det første må bruken av øremerkede tilskudd i forbindelse med statlige satsinger være begrenset om bruken skal få tiltenkt effekt. Dersom satsingene «rulleres» mellom sektorene fra år til år, vil satsingen ett år kunne utjevne effekten av satsingen et annet år, slik at effekten over tid trolig ikke vil avvike mye fra den prioriteringen kommunene selv ville ha gjort.
- For det andre vil øremerkede tilskudd med aktivitetsavhengige utløsningskrav ikke ta hensyn til forskjeller i det eksisterende tilbudet kommunene imellom. Dette betyr at kommuner som allerede har satsset på den sektoren staten ønsker å stimulere, vil kunne ha valget mellom å overdimensjonere tilbudet i sektoren eller gå glipp av statstilskudd.
- For det tredje har det vist seg vanskelig å fjerne øremerkede ordninger når de først er innført.
- For det fjerde vil tilskuddsordninger der kommunene må bidra med egenandel kunne forsterke inntektsforskjeller mellom kommunene.

Etter Borgeutvalgets vurdering har de mest vellykkede reformene vært basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler. Eksempler på dette er Reform 94 (som ga alle 16-18 åringer rett til videregående opplæring), Reform 97 (skolestart for 6-åringer) og Kunnskapsløftet (blant annet flere timer i grunnskolen). Det er Borgeutvalgets vurdering at rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer at den aktuelle sektoren eller tjenesten blir tilstrekkelig prioritert i de lokale budsjettprosessene. Etter Borgeutvalgets vurdering bør således nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd begrenses, både av hensynet til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt.

6.4 Utvalgets vurderinger

I dette kapitlet er hovedvekten lagt på grunnopplæringen. Utvalget har gått nærmere inn på bar-

nehagesektoren i kapittel 7. Vurderingene i det følgende er derfor konsentrert om grunnopplæringen. Barnehagesektoren er imidlertid inntatt i utvalgets forslag til tiltak der dette har vært vurdert som hensiktsmessig på bakgrunn av det som er fremkommet i dette eller i andre av utredningens kapitler.

Det har vært av interesse for utvalget å se noe nærmere på hvordan styringsvirkemidlene fungerer, og hvorfor reformer ikke alltid når ut i klasserommet.

Utvalget har sett på regelverk og økonomiske og organisatoriske forhold.

Evalueringene gjengitt i kunnskapsgrunnlaget viser at reformer og større prosjekter i større grad krever sterkere styring, tydeligere retningslinjer, avklaringer og bedre veiledning og informasjon fra sentrale myndigheter. Bedre og mer detaljert planlegging av reformer fra sentralt hold virker etterspurt, i tillegg til bedre støttefunksjoner. En del informasjon som er utarbeidet, når ikke ut i skolen. Det resulterer i at mange skoleeiere, ledere og lærere ikke kjenner til sentrale dokumenter innen eget felt.

Oppsummert er det utvalgets vurdering at det generelt er store utfordringer med hensyn til implementeringen av Kunnskapsløftet. Når det gjelder minoritetsspråkliges opplæring spesielt, virker utfordringene betydelige. Utvalget ser behov for både sterkere styring og tydeligere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, bedret informasjonsflyt, regelverkforståelse og kompetanseheving innen det flerkulturelle feltet. Videre må det gis bedre og mer kontinuerlig støtte og veiledning til skoleledere og settes tydeligere mål for opplæringen av minoritetsspråklige.

6.4.1 Styring og organisering

Sterkere styring og tydelig ansvarsdeling

Utvalget har registrert et forbedringspotensial når det gjelder organisering av sektoren. Dette gjelder samhandling mellom forvaltningsnivå og samarbeid mellom skoleeiere, informasjonsflyt og kompetanse. Det synes generelt å være store utfordringer med å nå frem med informasjon fra nasjonalt til lokalt forvaltningsnivå. Utvalget har registrert mange tilfeller av løse koblinger mellom forvaltningsnivåene. Lærere, skoleledere og skoleeiere har ikke sjelden mangelfull kompetanse om elevenes rettigheter, om hvor en kan be om bistand og om ulike modeller for organisering av opplæringen for minoritetsspråklige elever. Mange lager egne lokale løsninger uten å kjenne til

hva som skjer i nabokommunen og uten veiledning og støtte fra skolemyndighetene. I tiden som kommer, vil det med økt bosetting av flyktninger bli stadig flere kommuner som skal tilby et fullverdig opplæringstilbud til nyankomne elever, med fare for at de verken har pedagogisk kompetanse eller regelverkskunnskap innen dette feltet.

Utvalget viser til at Oppgavefordelingsutvalget problematiserer dilemmaet kommunal frihet til variasjon versus idealet om at folk i ulike distrikter og på ulike steder skal ha et likeverdig tilbud og de samme rettigheter. Utvalget mener behovet for å sikre elevene et likeverdig opplæringstilbud er så sentralt at mye kan tale for en sterkere styring av sektoren. Slik utvalget ser det, gis det i dag ikke et likeverdig opplæringstilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne mange steder i landet.

Systematisk arbeid

For å sikre god opplæring av alle elever, også minoritetsspråklige, er det nødvendig med et systematisk arbeid over tid. Dette innebærer en jevnlig oppfølging fra skoleeier overfor skoleledere, mer målrettet arbeid, veiledning og kompetanseutvikling. Dette fordrer også felles visjoner for hva en ønsker å oppnå og hvilke mål en skal jobbe etter. For å oppnå dette må de ulike nivåene være involvert, være motiverte og ha et eierforhold til feltet.

Utvalget har merket seg at vinnere av skoleeierprisen fra 2003 til i dag, er kjennetegnet at de har et bevisst forhold til sin rolle som skoleeier og er proaktive. Skoleeier har skolefaglig kompetanse, arbeider systematisk med oppfølging av skolene, utvikler kvalitetssystemer, har god internkontroll, veileder og bygger kompetanse.

Utvalget har sett gode eksempler fra kommuner hvor det jobbes systematisk med implementering. I Drammen er læreplanen i grunnleggende norsk innført i alle skoler, også i videregående skole. Skolene benytter kartleggingsverktøyet og informasjon om elevenes kompetanse overføres mellom skoleslagene. Skoleleder og skoleeier synes å ha et bevisst og systematisk forhold til arbeidet. Utvalget har også merket seg det systematiske arbeidet som foregår i Oslo kommune. Skoleeier setter mål for arbeidet og elevenes resultater, og er tett på for å følge opp hver enkelt rektor og skole. Kartlegging og oppfølging skjer systematisk.

Andre steder har utvalget sett mer uklare strategier for gjennomføring og implementering og mangel på evaluering. Riksrevisjonen påpekte også mangel på gode kvalitetssystemer ved tilsyn

av opplæringstilbudet i kommunene. Det er et behov for å inkludere arbeidet med minoritetsspråklige barn, unge og voksne i det daglige arbeidet hos hver skoleeier, slik at det blir et helhetlig, systematisk arbeid. Tilbudet til minoritetsspråklige elever må ikke være tiltak på siden av de regulære systemene og overlatt til ildsjeler. Det må forankres hos skoleeier og skoleleder, som må ansvarliggjøres for det tilbudet minoritetsspråklige elever får. Tydelig ledelse og skolefaglig kompetanse er nøkkelfaktorer for vellykket implementering.

Utvalget viser til arbeidet med videreutvikling av internkontroll i norske kommuner. Utvalget har særlig merket seg at det for å sikre etterlevelse av krav i særlovgivningen, er vurdert som avgjørende at gjeldende regelverk er gjort tilgjengelig for de ansatte. Videre at regelverket må presenteres på en strukturert og lettfattelig måte slik at det oppfattes oversiktlig, tilgjengelig og brukervennlig.

Skolekontorene er i mange kommuner omorganisert, og i mange kommuner synes dette å ha bidratt til at det barnehage- og skolefaglige utviklings- og koordineringsleddet er borte. Dette innebærer at oppgavene knyttet til implementering av nye statlige føringer delegeres ut til de enkelte barnehager og skoler. Sett i sammenheng med at kompetansenivået ikke sjelden kan være lavt, vil dette potensielt kunne ha negative konsekvenser for kvaliteten på implementeringen av nye planer. Utvalget mener det er nødvendig at kommunene som barnehagemyndighet og skoleeier besitter skolefaglig og barnehagefaglig kompetanse. Omorganisering synes en del steder å ha ført til at slik kompetanse ikke i tilstrekkelig grad er tilstede.

Av de kommunene utvalget har besøkt, er det svært få som har oversikt over de minoritetsspråklige elevenes resultater og hvilken effekt opplæringsmodellene de bruker har på elevenes læringsresultater.

Det er i dag lite kunnskap om hva som virker innenfor minoritetsfeltet. Evalueringer av nye prosjekter og implementering av politikk på området blir derfor viktig for å kunne jobbe mer kunnskapsbasert. Det må være fast rutine at utviklingsarbeid blir evaluert. For å kunne jobbe kunnskapsbasert, er det nødvendig med godt kartleggingsverktøy, kunnskap til å bruke dette og kompetanse til å bruke resultatene fra kartleggingen til å bedre læringsutbyttet hos elevene.

Utvalget mener det er ønskelig å sette mer tydelige mål for opplæringen av minoritetsspråklige, med resultatmål for læringsutbytte hos mino-

ritetselever slik OECD (2009a) initierer. Skoleeier må vite hvordan minoritetselevne gjør det på skolen for å få en pekepinn på om opplæringen som gis er god. Utvalget foreslår at det utvikles konkrete indikatorer for måloppnåelse hos minoritetselevne, slik at det er mulig å følge utviklingen over tid. Det er en utfordring å utvikle gode mål, særlig med tanke på å måle kvalitet. Men det er nødvendig å følge utviklingen til minoritetsspråklige barn over tid, å kjenne resultatene både på læringsutbytte og læringsmiljø, for å kunne justere opplæringstilbudet. Utvalget har for øvrig merket seg at det også i Sverige og Danmark foregår arbeid for å utvikle bedre styringsindikatorer (OECD 2010b; 2010c).

Lærerne må bruke diagnostisk verktøy egnet for andrespråksbrukere. Utvalget har merket seg at NAFO har fått mye positive tilbakemeldinger på ulike typer diagnostisk verktøy som er utviklet de siste årene. Disse verktøyene er det viktig at blir kjent og tatt i bruk.

Regelverk

I generelle tilsyn av sektoren er det avdekket store avvik og svak regelverksetterlevelse. I Utdanningsdirektoratets vurdering av tilsynet for 2009, heter det at en bør gjennomgå regelverket for å se på om det er deler av opplæringsloven som ikke er like egnet til regulering gjennom lovgivning. Samtidig merker utvalget seg at rettslig regulering blir sett på som et egnet verktøy for å sikre likebehandling. Dette er et viktig poeng for minoritetsspråklige elever med hensyn til mulighetene til å få særskilt språkopplæring og likeverdige muligheter til skolegang.

Utvalget har sett mange eksempler på manglende regelverksetterlevelse på sine besøk i deler av landet. Blant annet har utvalget flere steder erfart at det ikke fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for elevene. Den juridiske kompetansen hos skoleeier har også flere steder vært svært lav. Utvalget har erfart at enkelte steder har skoleeier hatt kjennskap til rundskriv sendt ut av Utdanningsdirektoratet, men skoleeier har likevel mistolket regelverket.

Utvalget tar til etterretning forslagene som er kommet om en omfattende revisjon av opplæringsloven med forskrifter. Utvalget ser at det kan være aktuelt å vurdere forenkling av regelverket. Det må nok erkjennes at regelverket i dag tidvis kan oppleves vanskelig tilgjengelig og med for stort rom for skjønn, slik at vanskelige vurderinger faller på skoleeier eller skoleleder. Utvalget er

likevel av den oppfatning at informasjon, kompetanse, organisering, økonomi og vilje har vel så stor betydning for de implementeringsmessige utfordringene en finner i opplæringssektoren generelt og innen opplæringen til minoritetsspråklige elever spesielt.

Utvalget viser til at tilsyn kan være en god måte å sørge for regelverksetterlevelse og til å avdekke forhold som ikke er i tråd med regelverket. Slik ansvarliggjøres skoleeier. Samtidig har utdanningsmyndighetene få sanksjonsalternativer overfor skoleeiere som ikke oppfyller regelverket. Utvalget mener at det å ikke følge regelverket bør få konsekvenser. Regelverksetterlevelse synes særlig viktig for å sikre rettighetene til presumptivt svake elevgrupper, som ikke alltid kjenner egne rettigheter eller har ressurser til å hevde disse.

Utvalget mener det ikke er heldig når selv store skoleeiere som fylkeskommunene, ser ut til å kunne leve godt med at deler av regelverket er lite kjent eller ikke blir fulgt. Samtidig som utvalget mener det bør være tilgjengelig hensiktsmessige sanksjonsverktøy, mener utvalget at det er viktig at skoleeiere også gis god veiledning.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Krav til internkontroll må tydeliggjøres i regelverket
- Det må finnes hensiktsmessige sanksjonsverktøy til bruk ved alvorlige regelbrudd.
- På bakgrunn av risiko og vesentlighet må det gjennomføres nasjonalt tilsyn med hvordan rettighetene etter §§ 2-8 og 3-12 i opplæringsloven oppfylles.
- Skolens og skoleeiers ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og mellom skoler og skoleslag, må forankres i opplæringsloven.
- Kravet til skolefaglig kompetanse over skolenivået i opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd må styrkes.
- Det innføres tilsvarende bestemmelse om at kommunen skal ha barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over barnehagenivået i barnehageloven.

6.4.2 Informasjon og veiledning

Gjennom sitt arbeid har utvalget erfart et betydelig behov for informasjon og veiledning i opplæringssektoren. Flere skoleeiere har manglet grunnleggende kunnskap om læreplaner, regelverk, læremidler og kjennskap til hvilke informasjonskanaler

som eksisterer. De har ikke hatt kjennskap til praksis i nabokommuner eller til ulike måter å organisere undervisningen på. Utvalget erkjenner at det som regel ikke er vond vilje som gjør at de minoritetsspråklige elevene ikke får innfridd sine rettigheter, men at det svært ofte er snakk om mangel på kunnskap og kompetanse. Dette gjør at utvalget vil anbefale bruk av tilsyn for å avdekke brudd på regelverket, men også i langt større grad enn i dag bør skoleeier tilbys veiledning og kompetanseheving. Utvalget foreslår at fylkesmennene gis en mer aktiv rolle når det gjelder informasjon og veiledning knyttet til kvalitetsheving overfor kommuner og fylkeskommuner. Mangel på informasjon og veiledning synes å være en generell utfordring, som imidlertid kan slå ekstra uheldig ut for minoritetsspråklige elever.

Veiledning

Utvalget mener det er behov for en kombinasjon av sterkere styring og mer aktiv støtte og veiledning til skoleeiere fra statlig hold, jf. punkt 6.4.1 over. Sterkere styring innebærer blant annet større krav til, og dimensjonering av, skolefaglig kompetanse på kommunalt nivå sammen med tydeligere krav til internkontroll. Når det gjelder støtte og veiledning, har fylkesmannen en sentral rolle. Universitets- og høyskolesektoren er viktige samarbeidspartnere når det gjelder kompetanseheving. Utvalget mener flere generelle tiltak som Utdanningsdirektoratet nå er i ferd med å implementere, vil kunne være viktige for å sikre god veiledning og kompetanseheving. Eksempler på dette er rektorutdanningen og veilederkorpset. Utvalget vil understreke betydningen av at flerkulturell kompetanse og kunnskap om andrespråkstilengelse inngår i rektorutdanningen. Som utvalget har erfart, er det et stort behov for veiledning på dette feltet både knyttet til regelverksforståelse og praktisering, og et veiledningskorps med særskilt kompetanse når det gjelder minoritetselever vil kunne gjøre en viktig jobb for elevene. Hvis denne kompetansen ikke blir ivaretatt i det regulære veilederkorpset, må det etableres veilederkorps for å ivareta problemstillinger minoritetsspråklige står overfor. Utvalget har for øvrig merket seg at de i Danmark er etablert en «Task Force for Bilingual Pupils», som skal gi assistanse til kommuner for å bedre kvaliteten på skoletilbudet som gis til tospråklige barn (OECD 2010b).

Kunnskap om opplæringsloven må inngå i lærerutdanningen, i PPU og i etter- og videreutdanning. Utvalget ønsker å understreke at det er sko-

leieiers ansvar å sikre at elevene får innfridd sine rettigheter.

I dag finnes det elev- og lærlingombud i flere fylkeskommuner. Utvalget vil oppfordre til at denne ordningen blir gjort mer kjent, og at ombudet har et særlig blikk på minoritetsspråklige elevers situasjon i skolen.

Informasjon

Ved flere av sine besøk har utvalget blitt kjent med manglende oversikt over eksisterende læremidler, veiledere, nettløsninger m.v. Utvalget mener det er nødvendig å skape bedre systemer for å nå ut med informasjon. Det er imidlertid ikke entydig hva som vil være en hensiktsmessig informasjonsstrategi.

Det kan for eksempel stilles spørsmål ved om vi er blitt for elektroniske. I det daglige arbeidet i en barnehage eller skole har pedagoger og ledere lite tid til å bruke pc. Kanskje må det tenkes annerledes når det gjelder å få ut informasjon, være seg i form av nyhetsbrev til alle barnehager og skoler, mer systematisk informasjon om regelverksendringer på kurs og felles gjennomgang av eksisterende plandokument.

For utvalget fremstår konferanser som den årlige Likeverdige opplæring i praksis! som gode arenaer for spredning av informasjon, ny forskning og god praksis. For å unngå at denne årlige konferansen kun blir for de mest ivrige og de som har økonomi til å delta, bør denne type konferanser arrangeres regionalt og helst fylkesvis. Ved å avholde fylkesvise samlinger/konferanser hvor alle kommuner og skoler blir invitert, vil en på en god måte kunne nå ut med informasjon.

Informasjonsutvekslingen mellom barnehage/skole og hjem er sentral. Informasjon på ulike språk vil kunne lette arbeidet noe. Det er flere kommuner, som Kristiansand, som har gjort et solid arbeid for å utarbeide denne type materiell. Nettressurser på ulike språk, herunder det nyetablerte nettstedet morsmål.no, burde også kunne utnyttes som en kanal for informasjon til foreldrene, og burde kunne benyttes aktivt av skolene for å hente ut informasjon på ulike språk.

Som det fremgår av blant annet følgeevalueringen av de nye læreplanene, føler skoleledere seg avhengig av støtte fra skoleeier for å gjøre en god jobb. Dette understreker viktigheten av at også skoleeier har et aktivt forhold til minoritetsfeltet og støtter skolelederne. For mange skoleeiere vil det være et behov for i en overgangsperiode å ha veiledere som hjelper seg i den første fasen. Fra

nasjonalt hold blir det derfor viktig å ha en veilederberedskap, en nasjonal kompetanse, som kan bistå skoleeiere og kommuner som trenger det med materiell, informasjon om rettigheter og kompetanseheving av lærere. NAFO, Fylkesmenene og Utdanningsdirektoratet vil i så måte måtte spille en viktig rolle.

Nettverk og kunnskapsdeling

OECD foreslår kollegabasert læring, bruk av gode eksempler, styrket samarbeid på tvers av utdanningsnivå og fag og lederopplæring for å bedre implementeringen av de nye læreplanene. Utvalget er enig i at det trengs en kunnskapsmobilisering for å bedre implementeringen av læreplanene.

Utvalget har observert hvordan kommuner lager egne opplegg for et fåtall minoritetsspråklige elever, uten å vite om arbeidet som foregår i nabokommunen. Det er et stort potensial når det gjelder å samarbeide mellom kommunene med hensyn til lærerkrefter, kompetanseheving og innføringstilbud. Interkommunale samarbeid bør styrkes, og en må se på hvordan det kan stimuleres til dette. Det vises i denne forbindelse til Flatøutvalgets vurderinger. Utvalget har blant annet erfart hvordan større kommuner, som Trondheim, kan bistå mindre nabokommuner i form av fjernundervisning av elever. Dette er et godt eksempel på god ressursutnyttelse av lærerkrefter. Andre eksempler på gode samarbeid er i Salangen, hvor kommunene kan kjøpe tjenester av den videregående skolen som gir grunnskoleopplæring for voksne og norsk og samfunnskunnskap. Slikt samarbeid er ikke bare positivt for enkelteleven som får et bedre opplæringstilbud, det innebærer ofte også økonomisk gevinst samlet sett.

Opprettelse av nettverk mellom skoler og skoleeiere der en utveksler erfaring og kunnskap, kompetanse og strategier for hvordan en implementerer og gir disse elevene en bedre tilpasset opplæring, vil være hensiktsmessig. Slike nettverk kan ha sin funksjon, men kan samtidig være svært vanskelig å få til å fungere. Videre er det behov for noen initiativtakere til nettverk som kan veilede og gi informasjon om regelverk. NAFO har også i dag et nettverk i hvert fylke, men nettverkene er begrenset til et fåtall barnehager og skoler. Langt flere burde få anledning til å delta i slike nettverk.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det må legges til rette for bedre samarbeid mellom kommune og fylkeskommune på områder som rådgivning ved valg av utdanningsprogram, informasjon om eleven ved overgang fra ungdomstrinn til videregående opplæring, særskilt språkopplæring og felles bruk av lærerkrefter knyttet til særskilt språkopplæring.
- Veilederkorpset som er under etablering, må inneha kompetanse om minoritetsspråklige elevers situasjon og behov.
- Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet må i samarbeid med NAFO utvikle tjenlige informasjonsstrategier overfor sektoren.
- Fylkesmannen må gis en større rolle også når det gjelder informasjon og veiledning knyttet til kvalitetsheving overfor kommuner og fylkeskommuner.
- NAFO må styrkes for å sikre større trykk i kompetanseutviklingstiltak rettet mot sektoren.
- Digitale læremidler og fjernundervisning må videreutvikles for å bedre opplæringen.
- Det må legges til rette for utvikling av nettverk mellom barnehager, barnehageeiere, skoler og skoleeiere.

6.4.3 Økonomi

Utvalget legger til grunn at bevilgninger i form av rammetilskudd er den ønskede form for statlig bevilgning til opplæringssektoren også i tiden fremover. Det vil etter utvalgets vurdering være av stor betydning at utdanningsmyndighetene har bedre styringsinformasjon enn tilfellet er i dag. Utvalget anbefaler at arbeidet med å bedre informasjonstilgangen forseres.

Utvalget har registrert en oppfatning i sektoren om at regelverket gjelder så langt pengene strekker. Med andre ord, det er i mange tilfeller økonomien som i realiteten avgjør om elevene får den opplæringen de har behov for og krav på. Det er derfor en fare for at minoritetsspråklige elevers rettigheter enkelte steder prioriteres bort.

Utvalget ser med bekymring på at minoritetsspråklige elevers rettigheter ikke oppfylles i norsk skole og at mange ikke får det opplæringstilbudet de har krav på etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Utvalget antar at en kombinasjon av ressursknapphet og varierende regelverksforståelse i mange tilfeller kan være årsak til dette. Tidligere års res-

sursbruk knyttet til minoritetsspråklige elever i grunnskole og videregående skole kan, etter utvalgets vurdering, derfor gi et mindre korrekt bilde med hensyn til hva som skulle ha vært rett ressursbruk. Videre kan antall minoritetsspråklige elever endre seg vesentlig fra år til år. Utvalget vil anbefale at det i stedet vurderes å benytte prognoser for å beregne ressursbruken. Både Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet bør uansett være seg bevisst dette i det videre arbeidet med inntektssystemet til kommunene og fylkeskommunene.

Finansieringssystemet er i stor grad basert på at eier selv prioriterer midler til opplæring og i dette tilfellet til særskilte tilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget mener det er en fare for at økonomiske hensyn kan overskygge hensynet til pedagogisk forsvarlighet og regelverksetterlevelsen, og utvalget vil anføre at dette kan medføre en reell utfordring for tilbudet til minoritetsspråklige barn og elever ved overgang fra øremerkede tilskuddsordninger til rammetilskudd.

6.4.3.1 Kommuner

Barnehager

Tilskudd til barnehager vil bli innlemmet i rammetilskuddet³⁷. Innlemming av tilskuddene til barnehager i rammetilskuddet til kommunene vil etter planen skje i 2011, jf. Innst. O. nr. 103 (2008–2009) fra familie- og kulturkomiteen og Ot.prp. nr. 57 (2007/2008) Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager).

Borgeutvalget foretok ingen vurdering av det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Utredningen ga samtidig uttrykk for at dersom det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder skulle innlemmes i inntektssystemet, kunne det være hensiktsmessig å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov gjennom et kriterium for 1. generasjonsinnvandrere 1-5 år utenom Skandinavia i inntektssystemet.

Grunnskole

Utvalget viser til at Borgeutvalget foreslo innført nytt kriterium for å fange opp kommunenes ut-

giftsbehov for opplæring til språklige minoriteter, «1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia». Borgeutvalget fant at det ikke forelå behov for å skille mellom innvandrere fra vestlige land og innvandrere fra ikke-vestlige land i kostnadsnøkkelen, da analysene indikerte at de to gruppene var om lag like ressurskrevende. Borgeutvalget fant ingen signifikant sammenheng mellom 2. generasjons ikke-vestlige innvandrere 6-15 år og antall årstimer til undervisning av språklige minoriteter.

Utvalget har i denne sammenheng merket seg Oslo kommunes høringsuttalelse til Borgeutvalgets utredning, NOU 2005: 18:

«Oslo kommune er kritiske til at 2. og 3. generasjonsinnvandrere ikke er med i de objektive kriteriene for tilskudd til grunnskole. En stor del av de minoritetsspråklige elevene i Oslo er såkalte 2. generasjonsinnvandrere, de er født i Norge, men har to utenlandsfødte foreldre. Etter hvert vil det også finnes 3. generasjonsinnvandrere i Oslo som har behov for tilrettelagt opplæring fordi de ikke behersker norsk. Statistikk pr. 1. januar 2005 over innvandringsbefolkningen i alderen 6-15 år viser store forskjeller mellom Oslo og resten av Norge. Av barn i skolepliktig alder i Oslo utgjør 1. generasjonsinnvandrerne 4 199, mens 2. generasjonsinnvandrerne utgjør 11 369. Tilsvarende tall for hele Norge er 22 792 og 24 678. I Oslo er det flere minoritetsspråklige elever i gruppen 2. og 3. generasjonsinnvandrere enn i resten av Norge, og mange av disse vil ha behov for tilrettelagt opplæring fordi de ikke behersker norsk.»

Kriteriet «1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia» støttes for så vidt av utvalget. Samlet finner utvalget likevel at kostnadsnøkkelen for grunnskolen bør gjennomgås på nytt. Utvalget viser i denne sammenheng til at det har skjedd endringer etter at kostnadsnøkkelen for grunnskolen ble foreslått. Det vises i denne sammenheng til endringer i opplæringsloven § 2-8, innføringen av Kunnskapsløftet, herunder også innføringen av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, og handlingsplanen «Likeverdig opplæring i praksis!». Tidligere var det et eget tilskudd til kommunene for å tilrettelegge for særskilt språkopplæring i grunnskolen. Det øremerkede tilskuddet er nå innlemmet i rammetilskuddet. Overfor utvalget har det vært hevdet at tilbudet om særskilt språkopplæring er blitt redusert som følge av innlemmingen. Utvalget vil også vise til at det siden 2005 har vært en sterk økning i sent ankomne minoritetsspråklige elever

³⁷ Jf. Prop. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet, kap. 231 Barnehager. Når det gjelder kap. 231, post 63 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, har utvalget fått opplyst at denne posten ikke vil innlemmes i rammetilskuddet.

med liten skolebakgrunn. Videre vil utvalget vise til at en ikke ubetydelig andel barn av utenlandskfødte foreldre vil kunne ha behov for tilrettelagt opplæring fordi de ikke behersker norsk. Utvalget vil derfor presisere at også et kriterium knyttet til norskfødte elever med innvandrerforeldre, dvs. 2. generasjons innvandrere, bør vurderes på nytt i denne sammenheng.

Voksenopplæring

Borgeutvalgets analyser av kommunenes ressursbruk på voksenopplæring viste at kommunenes ressursbruk øker med økende andel innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd. Siden kommunene får kompensasjon for utgifter til opplæring av denne gruppen gjennom integreringstilskuddet fant Borgeutvalget at innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd ikke bør innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utvalget vil vise til at det har funnet sted en sterk økning i sent ankomne minoritetsspråklige elever med liten skolebakgrunn. Mange i denne gruppen vil ha behov for et grunnskoetilbud også etter fylte 15 år. For utvalget synes denne utviklingen ikke i tilstrekkelig grad å være fanget opp i foreliggende kriterier eller forslag til kriterier. Som det fremgår av kapittel 8 er grunnskoetilbudet til voksne av svært varierende kvalitet. Et kriterium som fanger opp gruppen mellom 16 og 18 år bør derfor vurderes i det videre arbeidet med kostnadsnøkkelen.

6.4.3.2 Fylkeskommuner

I forhold til dagens kostnadsnøkkel for fylkeskommunene foreslår Borgeutvalget at delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring får økt vekt. For videregående opplæring foreslås det også en finere inndeling av søknadskriteriet ved at det skilles mellom tre grupper studieretninger, gruppert etter utgiftsnivå pr. elev. Etter innføring av § 3-12 i opplæringsloven vil det, etter utvalgets vurdering, være naturlig at minoritetsspråklige elever blir en del av kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene på linje med kostnadsnøkkelen for kommunene. Utvalget vil anbefale at det vurderes på nytt å la minoritetsspråklige elever bli en kategori i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Utvalget har ikke funnet anledning til å kunne gå nærmere inn på fylkeskommuners interne ressursfordeling mellom fylkets videregående skoler. På bakgrunn av de besøk som er foretatt og an-

nen informasjonsinnhenting som er gjort, finner imidlertid utvalget grunn til å advare skoleeiere mot de skjevheter stykkprisfinansiering av videregående skoler kan medføre. Så vidt utvalget kan se vil skoler som har et høyt antall sent ankomne minoritetsspråklige elever, eller elever med lav grunnskolekompetanse, være de skolene som er mest økonomisk sårbare med et slikt system. Et (forventet) høyt frafall på disse videregående skolene, med påfølgende tapte inntekter, vil kunne medføre at det blir mindre ressurser til opplæring til elever med særlige utfordringer. Dette vil også kunne medføre økt segregering samt at det i større grad utvikler seg «A og B skoler».

6.4.3.3 Særskilte ordninger

Utvalget har over redegjort for ulike særskilte tilskuddsordninger. Videre har utvalget sett nærmere på tilskuddsordningene rettet mot barnehager/barn i førskolealder i kapittel 7 og på tilskuddsordninger rettet mot barn av asylsøkere og unge asylsøkere i kapittel 15. Når det gjelder øvrige særskilte ordninger, fremstår det for utvalget noe usikkert hvordan disse benyttes. Utvalget mener det foreligger et behov for en systematisk gjennomgang av de ulike tilskuddsordningene. Utvalget har ikke sett en slik gjennomgang som en del av sitt mandat. Utvalget anbefaler at en slik gjennomgang foretas enten i forbindelse med, eller som en oppfølging av Velferds- og migrasjonsutvalgets (Brochmannutvalget) utredning.

Det er et kommunalt/fylkeskommunalt ansvar å disponere midler til opplæring også for de minoritetsspråklige elevene. Utvalget har registrert at det flere steder er en utfordring at ansvaret for grunnopplæringen ligger til kommunen mens ansvaret for videregående opplæring ligger hos fylkeskommunen. Ofte er samarbeidet mellom forvaltningsnivåene for dårlig, og ikke sjelden blir det en diskusjon om hvem som har ansvaret for opplæringen av eleven, selv om regelverket etter utvalgets mening er tydelig på dette punktet.

Utvalget anbefaler at det vurderes etablert ulike type insentivordninger for å stimulere til samarbeid, nettverk og bruk av innføringsklasser. Både fra OECD og fra annet hold blir det fremhevet at nettverksarbeid kan være en gunstig strategi i implementeringen. Slikt arbeid krever mer både styring og støtte, nettverk lever ikke bare av egen kraft. For minoritetsspråklige elever kan det å bo i små kommuner bety et dårligere tilbud enn i middelsstore og store kommuner. Dette er slett ikke en nødvendig sammenheng, men som blant

annet Rambøll Management (2009a) viser i sin evaluering av implementeringen av de nye læreplanene, fungerer generelt implementeringen dårligst i de minste kommunene. Dette kan ha sammenheng med mangel på kompetanse og erfaring, og at det er få elever totalt sett som det er snakk om. Utvalget mener derfor at det for denne gruppen elever kan være svært mye å hente på interkommunalt samarbeid, slik at elevgrunnlaget blir noe større og at en kan utnytte ressursene bedre, slik at opplæringstilbudet til elevene styrkes.

Utvalget vil vise til at økonomiske tilskudd kan gi ønskede effekter i en innføringsfase for å stimulere til samarbeid. Når det gjelder interkommunalt samarbeid, har utvalget tro på at det er mye å hente på dette. Også her vil særskilte økonomiske tilskudd kunne bidra positivt i en oppstartsfase. Utvalget har også drøftet hvordan ulike insentivordninger kan stimulere til bruk av innføringsklasser på ulike nivå, jf. kapittel 10 om innføringstilbud.

Utvalgets forslag til tiltak:

- I det videre arbeidet med inntekstsystemet for kommuner og fylkeskommuner må det tas hensyn til at ressursbruken knyttet til opplæring av minoritetsspråklige barn, unge og voksne har vært for lav.
- Styringsinformasjon må forbedres slik at grunnlaget for finansieringen blir bedre.
- Ved innlemming av tilskudd under kap. 231 Barnehager må det vurderes om det bør innarbeides et kriterium for minoritetsspråklige barn under 6 år.
- Kostnadsnøkkelen for grunnskolen må gjennomgås på nytt.
- Et kriterium som også tar hensyn til ressursbehovet knyttet til norskfødte elever med innvandrerforeldre må vurderes innarbeidet i kostnadsnøkkelen.
- Det må vurderes om kostnadsnøkkelen i tilstrekkelig grad fanger voksenopplæringens endrede deltakermasse og det ressursbehov dette medfører.
- Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring må vurderes lagt inn som en kategori i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.
- Ved ressursfordeling mellom skoler, må skoleiere utvise betydelig varsomhet ved bruk av stykkprisfinansiering med flere elevtelling i løpet av skoleåret.
- Det anbefales en samlet gjennomgang av de særskilte tilskuddsordningene og hvordan disse benyttes.
- Det anbefales at det vurderes etablert ulike typer insentivordninger for å stimulere til samarbeid, nettverk og ulike innføringstilbud. Det bør etableres eget tilskudd til dette formålet.

Kapittel 7

Barnehage og andre tilbud i førskolealder

7.1 Innledning

Småbarnsalderen har stor betydning for senere læring og språkutvikling. Gode pedagogiske tilbud før skolealder har i tillegg til å være en verdi for barna i seg selv, også positive effekter for læring og utvikling senere i skoleløpet. Blant slike tilbud er barnehagen i dag langt det viktigste av myndighetenes virkemidler for å bidra til at barn er godt forberedt til skolestart.

Ved siden av hjemmet er barnehagen den viktigste arenaen for språkstimulering i småbarnsalderen. Gjennom barnehagedeltakelsen møter barna jevnaldrende og voksne i et tilrettelagt språkmiljø. Tidlige erfaringer med jevnaldrende har stor betydning for barns utvikling av samspillsferdigheter, noe som gjør barnehagen til en viktig arena for sosial utvikling, læring og etablering av vennskap. Barn som utvikler god sosial kompetanse i barnehagen, har et godt grunnlag for videre utvikling og læring i skolen.

Det er i de senere år skjedd to store endringer innen barnehagesektoren. For det første en overføring av ansvaret for barnehagene fra daværende Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Dette innebærer en anerkjennelse av barnehagen som pedagogisk institusjon. For det andre utbygging av barnehagene til tilnærmet full barnehagedekning. Utvalget registrerer en sterk økning i minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehagen.

Utvalgets mandat viser til både barnehagetilbudet og til andre tilbud for barn i førskolealder, men fokuserer i det alt vesentlige på barnehagetilbudet. På denne bakgrunn samt den omfattende utbyggingen som har funnet sted, vil kapitlet være konsentrert rundt barnehagetilbudet til minoritetsspråklige barn. I kapitlet gis en beskrivelse av organisering, regelverk og finansiering, og kapitlet tar blant annet for seg temaene deltakelse i barnehage, språkutvikling, kartlegging, dokumentasjon og kompetanse.

Med full barnehagedekning er småbarnsforeldres valgfrihet i bruk av barnetilsyn blitt større. En del velger likevel andre løsninger. Noen velger å være hjemme med barnet, andre velger at nære slektninger passer, og enkelte familier bruker dagmamma.

7.2 Regelverk, organisering og finansiering

7.2.1 Gjeldende regelverk

Barnehagens formålsbestemmelse

Stortinget har vedtatt endringer i formålsbestemmelsen i barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 47 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (om formålet med barnehagen) og Innst. O. nr. 18 (2008-2009).¹ Den endrede, men ikke ikraftsatte bestemmelsen, har følgende ordlyd:

§ 1 Formål

«Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egen-

¹ Forslaget som ble fremmet i Ot. prp. nr. 47 (2007-2008), hadde utgangspunkt i Bostadutvalgets NOU 2007: 6 Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen.

verdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.»

Stortingets vedtak om å endre formålsbestemmelsen i barnehageloven har medført et behov for endringer også i andre bestemmelser i loven før den nye formålsbestemmelsen kan tre i kraft.²

Barnehagens innhold

Barnehageloven § 2 Barnehagens innhold lyder:

«Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver, og på den måten skape et godt grunnlag for barnas utvikling, livslange læring og aktive deltakelse i et demokratisk samfunn.

Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse, helse og forståelse for bærekraftig utvikling. Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser.

Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.

Barnehagen skal gi barn grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder. Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.

Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

Departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.»

Når det gjelder barnehagen som pedagogisk virksomhet, utdypes dette blant annet på følgende måte i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver³, punkt 1.7:

«Barnehagen har en viktig rolle som oppvekst- og læringsarena for barn under opplæringspliktig alder. Barnehagen skal støtte barns utvikling ut fra deres egne forutsetninger og gi det enkelte barn og barngruppen utfordringer. Den skal gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud og bidra til en meningsfull oppvekst uansett funksjonsnivå, bosted, sosial, kulturell og etnisk bakgrunn. Barnehagen som pedagogisk virksomhet har sin egenart og sine tradisjoner som må ivaretas samtidig som barnehagen ses i sammenheng med skolens virksomhet. Å se omsorg og oppdragelse, lek, hverdagsaktiviteter og læring i sammenheng er et særtrekk ved norsk barnehagetradisjon. Barnehagen er en kulturskaper og har en viktig rolle som kulturformidler.

Barnehagen skal ha en pedagogisk ledelse. Styrer og pedagogisk leder har et særlig ansvar for planlegging, gjennomføring, vurdering og utvikling av barnehagens oppgaver og innhold. De er også ansvarlige for å veilede det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver. Styrers oppgave innebærer å sørge for at de enkelte medarbeidere får ta i bruk sin kompetanse.

Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse.»

Av rammeplanen, punkt 1.4, fremgår videre i tilknytning til tredje ledd:

«(...) alle barn i barnehagen uansett alder, kjønn, etnisk bakgrunn eller funksjonsnivå må få likeverdige muligheter til å delta i meningsfulle aktiviteter i et fellesskap med jevnaldrende. Barnehagens oppdragelse har som mål at barn skal utvikle selvstendighet og trygghet på seg selv som individ og egen personlige og kulturelle identitet.»

Relatert til fjerde ledd gir rammeplanen, punkt 1.9, følgende utdypning:

² Det vises til Prop. 105 L (2009-2010) Endringer i barnehageloven.

³ Forskrift 1. mars 2006 nr 266 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Av praktiske hensyn vil denne i det følgende benevnes som rammeplanen.

«Barn under opplæringspliktig alder er ikke en ensartet gruppe, og barn møter barnehagen med ulike forutsetninger. Likeverdige barnehagetilbud av god kvalitet krever derfor individuell tilrettelegging av tilbudet og lokal tilpassing av innholdet.

Barnehagens innhold skal utformes slik at det kan oppleves meningsfullt for det enkelte barn og gruppen. Barnehagens omsorgs- og læringsmiljø skal fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd. Barnehagen må gi det enkelte barnet støtte og utfordringer ut fra egne forutsetninger, og bidra til et meningsfullt liv i fellesskap med andre barn og voksne.

Personalet har ansvar for at alle barn, uansett funksjonsnivå, alder, kjønn og familiebakgrunn får oppleve at de selv og alle i gruppen er betydningsfulle personer for fellesskapet. Barnehagen skal være et miljø hvor ulike individer og ulike kulturelle ytringer møtes i respekt for det som er forskjellig. Å belyse ulikhetene og det som er felles kan gi grunnlag for forståelse og innsikt. Et møte med noe som er forskjellig fra ens eget, gir muligheter for å utvikle en positiv nysgjerrighet overfor menneskers og kulturers likheter og ulikheter. Barnehagens innhold må formidles på en måte som gjør at ulike barn kan ta del på ulike måter, ut fra egne interesser, kompetanser og utviklingsnivå.»

Barnehagens samarbeid med barnas hjem er utdypet i rammeplanens punkt 1.6. Her slås det fast at det er foreldrene som har ansvaret for barns oppdragelse og at barnehagen må vise respekt for ulike familieformer. Det uttrykkes videre at barnehagen representerer et kompletterende miljø i forhold til hjemmet. Samarbeidet skal gi mulighet til å bygge en nødvendig, gjensidig forståelse for de dilemmaer som kan oppstå når hensynet til et enkelt barn må ses i forhold til barnegruppen. Personalet må arbeide for å finne balanse mellom respekt for foreldrenes prioriteringer og å ivareta barns rettigheter og grunnleggende fellesverdier som barnehagen er forpliktet på. Når det gjelder foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn særskilt, uttrykkes videre:

«Barnehagen har en viktig oppgave som møtested for barn og småbarnsforeldre og som kulturformidler. I møte med foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn har barnehagen et spesielt ansvar for at foreldrene har mulighet til å forstå og gjøre seg forstått i barnehagen. Å møte foreldre fra ulike kulturer, både innen det norske samfunnet og fra andre land, krever re-

spekt, lydhørhet og innsikt. Dette forutsetter at personalet er bevisste og tydelige i egen yrkesrolle og trygge på egen kompetanse.»

Rett til barnehageplass

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12a⁴ lyder:

«Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.

Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.»

Det er kommunens ansvar å oppfylle retten til barnehageplass, jf. barnehageloven § 8 andre ledd.

Foreldrebetaling i barnehager

Foreldrebetaling er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehager, jf. barnehageloven § 15. Av forskriften fremgår blant annet følgende:

«§ 1. Maksimalgrense for foreldrebetalingen

Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak. Maksimalgrensen gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor gjeldende lov og forskrifter. Med heldagstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

§ 2. Deltidstilbud

Foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud.

Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer.

§ 3. Moderasjonsordninger

Kommunen skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 % søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for 2. barn og minimum 50 % for 3. eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon i foreldrebetalingen beregnes av foreldrebetalingen begrenset oppad til maksimalgrensen

⁴ Rett til barnehageplass ble innført ved endringslov av 8. august 2008 nr. 73, og trådte i kraft 1. januar 2009, jf. Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage).

etter § 1 1. ledd i den barnehage barnet har plass. Reduksjon skal tilbys også i de tilfeller søsknene går i forskjellige barnehager innen samme kommune. Barnehageeier skal få dekket reduksjon i foreldrebetalingen knyttet til søskenmoderasjonen av det offentlige.

Kommunen kan gi lokale retningslinjer om hvordan søskenmoderasjonen skal forvaltes.

Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.»⁵

Pedagogisk bemanning

Krav til pedagogisk bemanning i barnehagen er regulert i forskrift om pedagogisk bemanning § 1, jf. barnehageloven § 18 sjette ledd:

«Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.»⁶

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder dersom det ikke finnes søkere som oppfyller lovens krav til utdanning.

Særskilt språkopplæring i barnehagen

Alle barnehager skal bygge sin virksomhet på det verdigrunnet og innholdet som er fastsatt i barnehageloven og i internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, blant annet ILO-konvensjonen om urbefolkninger og FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen er for øvrig gjennom menneskerettsloven fra 1999, gjort til norsk lov. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Med utgangspunkt i barnehageloven er rammeplanen fastsatt som forskrift. Rettigheter for barn med særlige behov er i hovedsak regulert i § 5-7 i opplæringsloven. En begrunnelse for dette har vært at rettighetene ikke er knyttet til at barnet går i barnehage, og at barnehageloven frem til januar 2009 ikke har vært en rettighetslov. I St. meld. nr. 41 (2008-2009), er det vist til at:

«Retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter et vidt spekter av hjelpetiltak, bl.a. språkstimulering. Ulike språkstimuleringstiltak for språkutviklingen generelt og for utvikling av norskferdigheter spesielt er omfattet av retten til spesialpedagogisk hjelp dersom barnet har «særlige behov» for slike tiltak. Førskolebarn vil følgelig ha rett til bl.a. særskilt norskopplæring etter bestemmelsen, dersom barnet etter en konkret vurdering har særlig behov for dette.»⁷

Fra hovedopptaket 2009 har alle barn fra et til fem år rett til barnehageplass, og barnehageloven er dermed blitt en rettighetslov. Det vises til at Midtlyngutvalget har fremmet forslag om at rett til ekstra tilrettelegging (tilsvarer dagens bestemmelse i opplæringsloven § 5-7) hjemles i barnehageloven, jf. NOU 2009: 18, kap 14.

7.2.2 Organisering

Kommunene er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8.

De offentlige eierne er i all hovedsak kommuner. I tillegg driver noen fylkeskommuner og statlige helseforetak barnehager for sine ansattes barn. Det er et stort mangfold når det gjelder eierskap av de private barnehagene. Barnehager eid av enten foreldre eller enkeltpersoner utgjør størstedelen. Bedriftsbarnehager, herunder barnehager eid av studentsamskipnadene, barnehager eid av menigheter og trossamfunn, barnehager med særskilt pedagogikk og barnehager eid av sanitetsforeninger er andre eierskapsformer. I tillegg utgjør «andre» eierformer, herunder aksjeselskaper, en viss andel av eierskapet i de private barnehagene.

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv. fremgår av barnehageloven kapittel IV. Kommunene er oftest også eiere av de offentlige barnehagene. Dette innebærer at barnehagemyndigheten (det vil si kommunen selv) skal forholde seg både til barnehager som de eier selv, og til barnehager som eies av private (St. meld. nr. 41 (2008-2009): 50).

Av lov om barnehager § 2 fremgår at barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Videre står det i § 7 at barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende regelverk.

⁵ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1478 om foreldrebetaling i barnehager.

⁶ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1507 om pedagogisk bemanning, § 1 Norm for pedagogisk bemanning.

⁷ St. meld. nr. 41 (2008-2009): 94.

Kommunene har et ansvar for å gjøre private barnehageeiere og andre relevante tjenester – for eksempel helsestasjoner – kjent med at de kan søke om midler til språkstimulerende tiltak, jf. rundskriv F-02-2009 om tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder. Det er derfor viktig at kommunene legger til rette for en samordnet prosess. Tilskuddet er nærmere omtalt nedenfor. Kommunene har ansvar for å vurdere søknadene og å fatte vedtak om tildeling. Kommunene har også ansvar for å føre regnskap for bruk av midlene. Rambøll Management (2006a) har påpekt at kommunene som barnehageeiere og tilsynsførere har et viktig ansvar for det arbeidet som utføres i barnehagene, og at de som lokal barnehagemyndighet har et veiledningsansvar.

Det er store variasjoner i Norge med hensyn til størrelse på kommunene og innbyggertall. Dette gir utfordringer og krever lokale tilpasninger. Det er viktig at opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn ivaretas samtidig som kommunene må stå for prioriteringer ut fra lokale behov. Det er viktig å få til god informasjonsflyt og implementering gjennom alle ledd i forvaltningsnivåene fra Kunnskapsdepartementet til barnehagene. Dette kan by på utfordringer fordi kommunene organiseres så forskjellig, og det er ulikt fra kommune til kommune hvilken avdeling som har ansvar for barnehagene. Ifølge evalueringen av rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er det en utfordring å finne frem til den personen i kommunen som kommunen selv definerer som barnehagemyndighet (Østrem m. fl. 2009).

7.2.3 Finansiering

Barnehagen finansieres i dag hovedsakelig gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Fra 2011 er statstilskudd til barnehager vedtatt innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, jf. Ot.prp. nr. 57 (2007-2008)⁸. Det vises for øvrig til kapittel 6 for nærmere om dette.

Maksimalprisen på foreldrebetalingen for en barnehageplass er pr. i dag 2330 kroner i måneden. Kommunene er pålagt å ha moderasjons- eller fritaksordninger for dem med lavest betalings- evne. Flere kommuner tilbyr inntektsgradert foreldrebetaling.

⁸ Når det gjelder kap. 231, post 63 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, har utvalget fått opplyst at denne posten ikke vil innlemmes i rammetilskuddet til kommunene.

OECD fremhever i sin rapport *Closing the gap* (2010a) viktigheten av øremerkede ressurser til standardisert språkstøtte. I Norge gis et eget statlig tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder til kommunene. Tilskuddet kan brukes på barn i barnehage og barn som ikke går i barnehage. I 2008 utgjorde tilskuddet om lag 100 mill. kroner, eller om lag 5000 kroner pr. barn og ble gitt pr. barn i barnehage som hadde to minoritetsspråklige foreldre.

Av minoritetsspråklige barn i barnehagene fikk 44 prosent tospråklig assistanse i 2000. Andelen gikk ned til 37 prosent i 2003, men har siden økt til 43 prosent i 2007. Barn med minoritetsbakgrunn som går i offentlige barnehager, mottar i større grad språkstimulerings tiltak enn de som går i private barnehager.

Tilskuddsordningen til språkstimulerings tiltak rettet mot alle barn i førskolealder (1-5 år) erstattet fra 1. august 2004 den tidligere ordningen tilskudd til tospråklig assistanse. Tilskudd til tospråklig assistanse ble innført i 1981. Tilskuddet skulle bidra til at forholdene ble lagt til rette slik at kommuner og private barnehageeiere kunne gi barn fra språklige og kulturelle minoriteter et godt og utviklende barnehagetilbud. En forutsetning for å få tilskuddet var at barnehagen hadde ansatt en tospråklig assistent som snakket samme språk som barnet/barna. Til tross for at antallet minoritetsspråklige barn i barnehagen økte de siste virkeårene for tilskuddet, var det en nedgang i andelen barn som fikk tospråklig assistanse. Dette skyldtes i stor grad at kommunene ikke klarte å oppfylle kravene til ordningen.

Dagens tilskuddsordning (innført 2004) «Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder» skal blant annet medvirke til at kommunene i større grad kan tilpasse ordningen til lokale behov og forutsetninger. En endring var også at det nye tilskuddet tildeles kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn som går i ordinær barnehage, mens tilskudd til tospråklig assistanse ble tildelt etter søknad med angivelse av antall timer barnet mottok tospråklig assistanse pr. uke.

Det er flere ulike formål med tilskuddet. Det skal blant annet bidra til:

- at kommunene kan utforme tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.
- at kommunene rekrutterer flere minoritetsspråklige barn til barnehagen.

- at kommunene utformer helhetlige tiltak på tvers av de ulike tjenestetilbudene.

Tilskuddet skal være et supplement til kommunenes egne midler. I tillegg til å benyttes til tiltak i barnehage, blant annet ved å gi tilbud om tospråklig assistanse, kan tilskuddet nyttes til å tilrettelegge tiltak for minoritetsspråklige barn som ikke har barnehageplass, til å støtte tverrfaglige tiltak med barnehagen som en naturlig samarbeidspart, og til å bedre informasjonen til foreldrene.

På oppdrag fra daværende Barne- og familiedepartement gjennomførte Rambøll en evaluering av tilskuddsordningen (Rambøll Management 2006a). Rapporten forelå i august 2006, to år etter første virkedag for den nye ordningen. Evalueringen viser blant annet at 17 prosent av barnehagene vurderer at språkstimuleringsinnsatsen i meget høy grad har ført til bedre norskerferdigheter, mens henholdsvis 54 prosent svarer i høy grad og 23 prosent til en viss grad. Dataene bygger på barnehagenes vurderinger av utviklingen og ikke tester av barns språklige utvikling over tid.

«Vi kan derimot se en svak tendens til at minoritetsspråklige barns utvikling på morsmålet over tid har utviklet seg negativt. Der 15 % av barnehagelederne i 2004 i meget høy eller høy grad vurderte at tilskuddsordningen har bidratt til bedre ferdigheter på morsmålet, er andelen falt til 9 % i 2006.»⁹

Hvis en ser på antallet tospråklige assistenter i barnehagene de siste årene, ser en ingen klar tendens til nedgang i antallet. Det var henholdsvis 1068 tospråklige assistenter i 2001 mot 1070 i 2007¹⁰. Tatt i betraktning økningen av minoritetsspråklige barn i barnehagen i løpet av de senere årene, nyanseres bildet. I 2001 var det nær 9 800 minoritetsspråklige barn med barnehageplass, mot nærmere 18 600 i 2007. Evalueringen viser at tilskuddet i seg selv kun i begrenset omfang har ført til en økning i antall minoritetsspråklige barn i barnehage.

På besøk i kommunene har utvalget sett at tilskuddsordningen brukes både til å finansiere tospråklige assistenter og norskspråklige «språkpedagogers» stillinger, og dessuten til ulike former for språkstimuleringsmateriale. Barnehagene har uttrykt at det kan være problematisk at tilskuddet bare gis pr barn med to utenlandskfødte foreldre, fordi barn som bare har en minoritetsspråklig for-

elder i mange tilfeller har for lite samvær med sin norskspråklige forelder til å kunne ha et godt språklig utbytte av det.

7.3 Deltakelse i barnehage

7.3.1 Deltakelsens omfang

Graden av deltakelse i barnehagen har betydning for språkutviklingen. Organiserte språkstimulerings tiltak forutsetter deltakelse gjennom barnehage eller eventuell annen organisert aktivitet. Uformell læring av norsk språk gjennom lek og samvær med andre barn skjer for mange minoritetsspråklige barn ofte i barnehage. Å sikre barns deltakelse i barnehage er nødvendig for at de gjennom barnehagens pedagogiske tilbud skal kunne få utnyttet sitt potensial for språkutvikling på en god måte.

De siste 30 årene har barnehager gått fra å være et tilbud for de svært få, til å omfatte de fleste barn i alderen ett til fem år i 2007. I 1975 hadde om lag 30 000 barn barnehageplass, mot nærmere 260 000 barn ved utgangen av 2008. Siden 1975 har dekningsgraden for ett- til femåringer økt fra 6 til 84 prosent, og for tre- til femåringer fra 9 til 95 prosent. Status ved utgangen av 2008 viser at 91 prosent av kommunene nådde full barnehagedekning (plass til alle som hadde søkt ved hovedopp-taket)¹¹. Det har tradisjonelt vært store geografiske forskjeller i barnehagedekningen, men dette er i ferd med å endre seg.

67 prosent av minoritetsspråklige barn i alderen ett til fem år gikk i barnehage i 2008. Dette innebærer en økning på 13 prosentpoeng siden 2005. Økningen har omfattet alle aldersgrupper. For fire- og femåringene er andelen minoritetsspråklige barn med plass i barnehage over 90 prosent. Andelen minoritetsspråklige barn i alderen ett til to år i barnehage er fremdeles lav, men også her er tallet stigende. Deltakelsen for ett- og toåringene har i perioden steget med henholdsvis 11,5 og 17,6 prosentpoeng. Foreldre til barn i denne aldersgruppen kan motta kontantstøtte. Likevel har deltakelse i barnehage i denne gruppen økt i perioden.

Av alle barn i alderen ett til fem år gikk 87 prosent i barnehage i 2008, mens dette gjaldt nærmere 97 prosent av alle fire- og femåringer. Deltakel-

⁹ Rambøll Management 2006a: 2.

¹⁰ KOSTRA statistikk, Statistisk sentralbyrå.

¹¹ Det skal her tilføyes at også ved full barnehagedekning over tid vil det være rimelig å anta at noen barn ikke vil gå i barnehage. Erfaringer fra Sverige har vist at selv med god dekning og relativt lav foreldrebetaling vil det være barn i førskolealder som ikke går i barnehage.

Tabell 7.1 Prosentvis deltakelse i barnehage blant minoritetsspråklige barn og alle barn.

Alder	2008		2007		2006		2005	
	Min spr	alle barn	Min spr	alle barn	Min spr	alle barn	Min spr	alle barn
1-5 år	67,4	87,2	62,8	84,3	57,3	80,4	53,6	76,0
5 år	92,8	96,8	90,0	95,9	87,2	94,8	82,4	92,9
4 år	90,8	96,4	85,8	95,3	82,0	93,8	79,0	88,4
3 år	75,9	93,6	72,1	92,3	66,2	91,8	62,0	85,3
2 år	48,5	83,6	43,0	79,3	36,0	73,3	30,9	66,0
1 år	30,3	65,8	25,4	59,5	19,6	50,7	18,8	43,5

Kilde: Kunnskapsdepartementet.

sen i barnehage er dermed en god del lavere blant minoritetsspråklige barn. Forskjellen er størst blant ett- til treåringene.

Deltakelsen i barnehage blant minoritetsspråklige barn har for perioden 2000-2008 økt i takt med barnehagedekningen generelt. I denne sammenhengen presiseres at beregningen av dekningsgrad blant innvandrerbarn og norskfødte barn med innvandrerforeldre kan bli noe unøyaktig som følge av at barnehagestatistikken ikke er individbasert (Daugstad 2008).

En undersøkelse fra SSB, der foreldrene til 2 398 barn er spurt om hva slags barnetilsyn de bruker for barna sine, viser at barn av foreldre med høyere utdanning har ca. 10 prosentpoeng høyere barnehagedeltakelse enn barn av foreldre med grunnskole (Lappegård og Løwe 2009). Barn med innvandrerbakgrunn har 20 prosentpoeng lavere barnehagedeltakelse enn barn uten innvandrerbakgrunn (blant 1-2 åringene er forskjellen nesten 30 prosentpoeng, blant 3-5 åringene 15 prosentpoeng).

7.3.2 Årsaker til lavere deltakelse blant minoritetsspråklige barn

Lavere deltakelse i barnehage blant minoritetsspråklige kan ha ulike årsaker. Økonomi, geografisk avstand mellom hjem og barnehage og manglende kjennskap til hva en barnehage er har vært trukket frem for å forklare den lavere deltakelsen (Bogen og Reegård 2009; Djuve og Pettersen 1998; Gautun 2007; Kavli 2001). Da bydel Gamle Oslo i 1998 ga tilbud om gratis korttids-plass til alle fire- og femåringer som ikke hadde barnehageplass fra før av, takket så godt som alle ja (Nergård 2003). Dette kan tyde på at økonomi har mye å si for barnehagedeltakelse i denne aldersgruppen.

Videre har foreldres skepsis til barnehage, lange utenlandsreiser og problemer i familien vært fremholdt som mulige årsaker. Mangel på tilgjengelige plasser har også vært oppgitt som årsak til at foreldre ikke velger å søke om plass. Et ønske om at barna skal lære sitt morsmål først, har i tillegg vært regnet som årsak til senere barnehagestart blant minoritetsspråklige barn.

OECD (2009) fremhever på sin side særlig to mulige økonomiske årsaker til at antallet minoritetsspråklige barn i barnehage er lavere: Kontantstøtte og høy foreldrebetaling.

7.3.2.1 Generelt om kontantstøtteordningen

Kontantstøtte ble innført 1. august 1998. I St. prp. nr. 53 (1997-1998) heter det blant annet:

«Hovedformålet med kontantstøtten er å bedre småbarnsfamiliens mulighet til god barneomsorg. Kontantstøtten er innført med sikte på å oppnå følgende mål:

- Familiene skal sikres mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn
- Familiene skal gis reell valgfrihet når det gjelder hvilken omsorgsform de velger for sine barn
- Det må bli mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes»

Familier med barn mellom ett og tre år kan motta full (eller gradert) kontantstøtte dersom de ikke har en heldags (eventuelt har deltids) barnehageplass. I september 2006 var det 45 prosent av foreldrene til ettåringene og 27 prosent av foreldre til toåringene som mottok full kontantstøtte. TNS Gallup har gjennomført en spørreundersøkelse som tyder på at dersom kontantstøtten fjernes helt, vil om lag 20 prosent av de som mottar kontantstøtte

Tabell 7.2 Kontantstøttemottakere.

	Antall mottakere			Antall barn			Barn med kontantstøtte i prosent av alle barn mellom 1 og 3 år
	I alt	menn	kvinner	I alt	1 år	2 år	
1998	60 043	3 221	56 822	61 243	47 983	13 260	50,1
1999	86 224	3 743	82 481	89 592	46 598	42 994	74,8
2000	84 946	3 100	81 846	88 234	46 988	41 246	74,3
2001	84 169	3 008	81 161	87 580	46 549	41 031	73,2
2002	80 084	2 829	77 255	83 424	43 784	39 640	70,7
2003	74 873	2 868	72 005	78 012	41 345	36 667	67,9
2004	69 575	3 287	66 288	72 591	39 747	32 844	63,3
2005	64 278	3 544	60 734	67 203	37 180	30 023	57,8
2006	53 497	3 524	49 965	55 555	32 401	23 145	49,4
2007	45 528	3 657	41 871	47 726	26 589	21 117	40,5

Kilde: NAV.

i dag, velge barnehage (St.meld. nr. 41 (2008-2009)).

Rapporten «Mødre med barn i kontantstøttealder» konkluderer med at den største endringen etter at kontantstøtte ble innført, ligger i at mødre drøyer lenger før de går tilbake til jobb etter svangrskapspermisjon (Koren og Sture 2004). Andelen som er i arbeid, har falt både for mødre av ett-åringer og mødre av toåringer. Denne endringen gjelder i høyest grad mødre med høy utdanning. Rapporten «En dråpe, men i hvilket hav?» viser at svært mange barn har redusert barnehageplass som følge av kontantstøtten (Kavli 2001).

Fordelingsutvalget gir uttrykk for følgende:

«Kontantstøtten bidrar til å gjøre det mer lønnsomt for noen å passe barna selv fremfor å benytte barnehage, og den stimulerer dessuten til å velge uformell barnepass fremfor barnehage. En del foreldre ønsker videre å passe barna selv, særlig når barna er små, og vil derfor trolig ikke benytte barnehage selv om de ikke hadde fått kontantstøtte. Uavhengig av hva årsakene måtte være, ser vi at barn av foreldre med lav inntekt og utdanning etterspør barnehage i mindre grad enn andre. Dette betyr at mange av barna som kan ha stort læringsmessig utbytte av å gå i barnehage, ikke gjør dette. Kontantstøtten er én av faktorene som bidrar til dette mønsteret.» (NOU 2009: 10: 289).

7.3.2.2 Kontantstøtte og minoritetsspråklige

Andelen kontantstøttebarn med bakgrunn fra land utenfor Europa (EU/EØS), USA og Australia

er høyere enn andelen kontantstøttebarn i befolkningen som helhet.

En tidlig analyse av kontantstøttebruk, rapporten «En dråpe, men i hvilket hav?», viste i likhet med de andre rapportene at andelen kontantstøttemottakere er langt høyere blant foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn enn blant etniske nordmenn (Kavli 2001). Innføring av kontantstøtte førte til en reduksjon i etterspørselen etter barnehageplass for ett- og toåringer med etnisk minoritetsbakgrunn. I 2009 ser vi imidlertid at tallet på minoritetsspråklige ett- og toåringer i barnehagen er det som stiger mest.

Selv om andelen kontantstøttemottakere er høy i enkelte etniske grupper, er det svært mange som oppgir at de uansett ikke ville valgt barnehage om en fjernet kontantstøtten. Bare rundt hver tiende ett- og toåring med etnisk opprinnelse i Pakistan, Vietnam eller Somalia som mottar kontantstøtte sier at de ville brukt barnehage dersom kontantstøtte ikke fantes. Mellom tre og fire prosent av fire- og femåringer i de familiene som er intervjuet, har ifølge rapporten ikke barnehageplass som følge av at familien mottar kontantstøtte. Det er altså en liten tendens til at færre eldre søsken sendes i barnehage, og at kvinner får mindre kontaktflate inn i det norske samfunnet når de mottar kontantstøtte. Det er for øvrig også de som har liten kontaktflate inn i det norske samfunnet, som velger å redusere barnehagebruk hos kontantstøttebarnas eldre søsken. Interessen for kontantstøtte er størst blant foreldre med flere barn, der moren har lav inntekt og utdanningsnivået er lavt. De som har dårlig økonomi, er mer tilbøyelige til å la kontant-

Tabell 7.3 Kontantstøttebruk ett- og toåringer hele befolkningen.

Hele landet	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	73,2	72,6	71,3	69,1	66,2	61,2	56,0	45,7	38,5	31,4

Kilde: Kunnskapsdepartementet.

Tabell 7.4 Kontantstøttebruk ett- og toåringer. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

Hele landet	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	75,6	80,0	80,4	79,8	79,5	78,2	75,4	69,6	64,7	58,6

Kilde: Kunnskapsdepartementet.

støtten styre valget om barnehage eller ikke. Etniske minoritetsforeldre som velger barnehage uansett kontantstøtte, er preget av at de har tatt utdanning i Norge (over 50 prosent) og at de har tatt en beslutning om å bli i Norge (Kavli 2001). Det må tas i betraktning at denne rapporten er skrevet i 2001, og at bruk av kontantstøtte siden da har sunket med over 40 prosentpoeng for familier med norsk bakgrunn, og med 17 prosentpoeng for familier med innvandrerbakgrunn. Den peker imidlertid på en del viktige årsaker til at tallet er såpass mye lavere for minoriteter, og på viktige følger av kontantstøtte for disse familiene.

Flere analyser om kontantstøttebruk viser at foreldre med lav utdanning og lav arbeidstilknytning i større grad mottar kontantstøtte enn de med høy utdanning og sterkere arbeidstilknytning (Pettersen 2003; Rønsen 2005). Innvandrere med bakgrunn fra land utenfor Europa (EU/EØS), USA og Australia er overrepresentert blant kontantstøttemottakere. Tall fra 2004 viste for eksempel at i Oslo mottok 84 prosent av minoritetspråklige foreldre med bakgrunn fra asiatiske, afrikanske og latin-amerikanske land med barn på ett eller to år kontantstøtte, mens i majoritetsbefolkningen var tilsvarende andel 33 prosent. Bruken av kontantstøtte i hele befolkningen har gått ned hvert år siden den ble innført. Kontantstøtten har større betydning for innvandrerfamiliers inntekt enn for familier i den samlede befolkningen fordi kontantstøtten i gjennomsnitt står for en høyere andel av innvandrerfamilienes samlede inntekt (Daugstad, 2006b). Barnehagedeltakelse for innvandrere er primært motivert av foreldrenes ønske om at barnet skal lære norsk og omgås andre barn, og mindre knyttet til ønske om tilsyn på grunn av at begge foreldre arbeider. Inntekstapet av kontantstøtte vil dermed gjerne ikke vei-

es opp av økt arbeidsinntekt. Dette tilsier at kontantstøtten (sammen med brukerbetalingen) er en barriere mot barnhagedeltakelse for barn under tre år med bakgrunn fra land utenfor Europa (EU/EØS), USA og Australia.

Analysen av kontantstøttebruk som er gjort senere, har også vist at kontantstøtte er av størst betydning blant småbarnsfamilier med bakgrunn fra land utenfor Europa (EU/EØS), USA og Australia. Blant barn i kontantstøttealder som hadde bakgrunn fra asiatiske, afrikanske, latinamerikanske og østeuropeiske land, var det i september 2006 syv av ti av foreldrene til disse barna som mottok kontantstøtte, mot knapt fem av ti av alle barn i denne alderen (Daugstad og Sandnes 2008).

OECD (2009a) fremholder at kontantstøtten bør endres fordi den forhindrer at minoritetspråklige barn går i barnehage. Det må, ifølge rapporten, imidlertid gjøres med forsiktighet fordi det vil få negative konsekvenser for familiens økonomi å fjerne den, og det vil igjen berøre barnets hjemmemiljø.

7.3.2.3 Foreldrebetaling

Foreldrebetalingen for barn i barnehage har over tid vært synkende, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet.

Maksimalprisen for en heltids barnehageplass er satt til 2 330 kroner pr. måned. Prisen for å ha et barn i en kommunal barnehage er reelt redusert med 40 prosent siden 2002, mens prisen i en privat barnehage er redusert med 48 prosent. Ved innføringen av maksimalpris for foreldrebetalingen både i kommunale og ikke-kommunale barnehager ble det stilt krav om at kommunene skulle ha ordninger som tilbyr familier med lavest betalingssevne en reduksjon i, eller fritak fra, foreldre-

betaling. Statistikk for 2008 viser at 23 prosent av kommunene bruker inntektsgraderte betalings-satser, og at de fleste andre kommunene tilbyr andre moderasjonsordninger som for eksempel fri-plasser eller at sosialkontoret/NAV betaler barnehageplassen. Åtte prosent av kommunene oppgir at de ikke har noen rabattordninger for familier med lav betalingsevne (Rognerud 2008).

En undersøkelse fra SSB viser at barn i de 20 prosent «høyest-inntekt-familiene» i Norge har 15 prosentpoeng høyere barnehagedeltakelse enn barn i de 20 prosent «lavest-inntekt-familiene». De 10 prosentene av familiene med lavest inntekt har i gjennomsnitt 2 000 kroner i måneden i barnehageutgifter, noe som utgjør 9 prosent av inntekten deres før skatt. De 10 prosentene som har høyest inntekt, har 3 000 kroner i månedlige utgifter, hvilket utgjør 3 prosent av bruttoinntekten. Undersøkelsen kan tyde på at kommunene ikke gir lavinntektsfamilier særskilt store rabatter, på tross av at de er pålagt å ha system for inntektsgradering (Lappegård og Løve 2009).

Nergård (2006) viser at da forsøket med gratis barnehagetilbud til alle barnehager i bydel Gamle Oslo gikk fra å være gratis til å koste 650,- pr måned, uteble ifølge helsestasjonen en tredjedel av de som ellers ville benyttet seg av tilbudet. De som ikke benytter seg av tilbudet, er de som har dårlig økonomi og norsk som andrespråk. Rapporten konkluderer med at om en ønsker at familier med innvandrerbakgrunn skal benytte seg av tilbudet, er det viktig at prisen er særdeles lav.

7.3.2.4 *Gratis kjernetid og andre tiltak for minoritetsspråklige barns deltakelse*

Gratis kjernetid ble første gang omtalt som tiltak i St.meld. nr. 17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge. En treårig forsøksordning med gratis pedagogisk korttidstilbud i barnehage for alle femåringer ble gjennomført i en bydel i Oslo indre øst. Forsøket ble igangsatt med utgangspunkt i statistikk fra 1995, da barnehagedekningen var på 51 prosent, mot 84 prosent i 2007. Tilbudet var lagt til Gamle Oslo fordi det var en bydel med høy andel minoritetsspråklige barn, og andelen deltakelse i barnehagen var lav. Barnehagene ble organisert i 7 ulike korttidsavdelinger fordelt på fire hus, under en ledelse. Forsøket bidro til bedre språkutvikling og bedre integrering av minoritetsspråklige barn og deres familier i forsøksperioden (Nergård 2003). Evalueringen viste også at de aller fleste som fikk tilbud om gratis plass til sine barn, takket ja (Nergård 2006).

I Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for integrering 2007, ble gratis kjernetid i barnehagene foreslått som en prøveordning for alle fire – og femåringer i noen områder med høy andel av minoritetsspråklige barn. Formålet skulle være å forberede til skolestart og bidra til sosialisering og bedre norskkunnskaper hos minoritetsspråklige barn gjennom økt deltakelse i barnehagen.

7.3.2.5 *Organisering av gratis kjernetid i Groruddalen i Oslo¹²*

Gratis kjernetid betyr at barnet får tilbud om 20 timer gratis bruk av barnehage i uken.

Det er for 2010 avsatt 60 mill. kroner til ordningen med gratis kjernetid i barnehage for fire- og femåringer i bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand i Oslo. Kommunen har i liten grad lagt føringer overfor bydelene med hensyn til hvordan de burde organisere forsøket. I tillegg er Drammen kommune og Oslo kommune med områder i indre øst invitert til å delta i utvidelse av forsøket, jf. Prop. 1 S (2009-2010).

Bydelene har rekruttert barn gjennom ulike kanaler: Helsestasjoner, bydelens servicetorg som gir opplysning om kommunale tjenestetilbud (noen av disse har minoritetsrådgivere), skoleinnskrivning, mødregrupper, voksenopplæringskurs, hjemmebesøk, plakater og brosjyrer blant annet delt ut på kjøpesentre, åpen barnehage og i tillegg er «jungeltelegrafene» en viktig rekrutteringsfaktor i alle bydeler.

Tilbudet blir gitt i allerede etablerte korttidsbarnehager og heldagsbarnehager, samt i lavterskeltilbud som mor og barn-tilbud, åpne barnehager og noe som kalles «Smart-barnehager» – barnehager som gir språkopplæring for fire- og femåringer som trenger det. Disse bruker blant annet SFO sine lokaler. En av disse er åpne på kveldstid, og mens barna er i Smart-tilbudet, kan mødrene gå på kurs. De fleste gir uttrykk for at de ønsker å rekruttere barn videre fra korttids- og lavterskeltilbud til heldagsbarnehage.

Alle bydelene har egne tiltak rettet mot foreldrene. Tiltakene kan dreie seg om foreldreveiledningskurs (ICDP), familielæring, ulike former for norskkurs, mal for foreldresamtaler spisset inn mot språkutvikling, veiledning i bruk av barnelitteratur, og generelle kurs som dreier seg om medvirkning i samfunnet.

¹² Informasjonen under er i all hovedsak hentet fra Bogen og Reegård (2009).

Oslo kommune rapporterer at flere barn er rekruttert til barnehagene som følge av innføringen av gratis kjernetid, og at flere nå velger heldagsplass. Kommunen ser også at personalet har større bevissthet om språkmiljøet i barnehagene, og at en i større grad trekker foreldrene med i utviklingen av barnas språkferdigheter. Forsøket har dessuten medvirket til økt samarbeid mellom barnehagene og andre tjenester.

Forskjellen på antall minoritetsspråklige barn i heldagsbarnehage fra bydeler som har gratis kjernetid, kan variere med opptil 27 prosent. Det kan bety at det er forskjeller i antall minoritetsspråklige barn i bydelen, men de bydelene som har gratis kjernetid, har alle høy andel minoritetsspråklige barn. Rapporten antyder at det også kan handle om ulike måter å rekruttere på. Intervju med mødre viser at en del mener det er best å holde barna hjemme for at de skal lære morsmål først, så kan de begynne i barnehage for å lære norsk fra de er tre til fire år. En slik suksessiv måte å lære språkene på mener mødrene også gjør at barna ikke trenger tospråklig assistent.

7.3.2.6 Virkninger av forsøket

Selv om korttidstilbudene gir språkstimulering, kan det være en begrensning for språkstimuleringen at de fleste av korttidstilbudene nærmest utelukkende har barn med minoritetsspråklig bakgrunn. I denne rapporten vises det også til at korttidsbarnehagene fungerer som et slags «springbrett» til ordinær barnehage. Av evalueringen av prosjektet med gratis korttidsplass i barnehage for alle femåringer i Bydel Gamle Oslo, fremgår imidlertid at det også kan være en fordel at alle barn har minoritetsspråklig bakgrunn så lenge ikke alle har samme morsmål (Sand og Skoug 2002). Det er lettere å komme inn i leken når den foregår på barnas eget norskspråknivå. Dette bekreftes også i en rapport om opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnopplæring (Danbolt 2010). Foreldre som har lite kjennskap til barnehage fra før, synes uansett ofte det er trygt å la barna begynne i korttidsbarnehage først. Men bydelene rapporterer, ifølge Bogen og Reegård (2009), om at det er stadig flere barn som går over fra korttids- til heldagstilbud.

Åpne barnehager har erfaringsmessig blant annet fungert som en arena for rekruttering til heldagsbarnehage.

Forsøk med tilbud om gratis kjernetid i ordinære barnehager brukes også som tiltak for å nå barn i familier som ellers ikke ville benyttet seg av

et barnehagetilbud. Gratis kjernetid har ført til ulike barnehagemodeller, blant annet når det gjelder oppholdstid. Dette gjør at det er lettere å finne et tilbud som passer til hver enkelt familie, og i områder med gratis kjernetid er det nå så godt som full dekning.

7.4 Sammenhengen mellom barnehagedeltakelse og sosial utjevning

Det ser særlig ut til at barnets språkutvikling ved skolestart har stor betydning for utvikling av leseferdigheter, som igjen er sentralt for senere læring. Statistikk fra den norske Mor-Barn-undersøkelsen viser at treåringer som ikke går i barnehage, dobbelt så ofte har forsinket språkutvikling sammenliknet med jevnaldrende som går i barnehage (Schølberg m. fl. 2008). Forskjellene i språkutvikling mellom treåringer som går i barnehage og treåringer som ikke går i barnehage, er særlig store for barn med lavt utdannede mødre, minoritetsspråklige barn og barn fra lavinntektsfamilier. En gjennomgang av internasjonal forskning om dette viser tilsvarende at det særlig er barn fra familier med lav inntekt og lavt utdanningsnivå som har utbytte av å gå i barnehage (Mogstad og Rege 2009). Innvandrerbefolkningen er overrepresentert blant personer med vedvarende lav inntekt. De aller fleste av disse er av ikke-vestlig opprinnelse (NOU 2009:10: 61). Barnehage synes ifølge studien å ha positive langtidseffekter, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder.

Havnes og Mogstad (2009) studerer langtidseffektene på barna av en norsk barnehagereform som fra 1976 til 1979 økte dekningsgraden for barnehage for tre til seksåringer fra om lag 10 til 28 prosent på landsnivå. Studien finner store positive langtidseffekter av tilgang på barnehage, både med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. Effektene på utdanning var klart størst for barn av mødre med lav utdanning.

Enkelte internasjonale studier har antydnet at barnehage kan ha negative effekter på ikke-kognitiv utvikling, blant annet atferd, sosial og emosjonell utvikling, noe som imidlertid ikke ser ut til å gjelde for barn fra hjem der foreldre har lav inntekt (Mogstad og Rege 2009). En nyere norsk studie som undersøker sammenhenger mellom barnehage og blant annet atferd for de yngste barna, finner ingen forskjell i emosjonelle vansker mellom barn som har gått i barnehage og barn som

har vært hjemme (Schølberg m. fl. 2008). Det eneste unntaket er barn som er i barnehagen mer enn 40 timer i gjennomsnitt i pr. uke. Disse barna skårer noe høyere på indikatorer for atferdsproblemer enn barn som er kortere tid i barnehagen.

Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) har foreslått gratis kjernetid som universelt tilbud i barnehagen, obligatorisk kjernetid for femåringer, utfasing av kontantstøtten, bedre tilrettelagte læringsaktiviteter og flere førskolelærere ved hjelp av lønnsløft som tiltak for sosial utjevning.

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg (Brennautvalget) om pedagogisk tilbud til førskolebarn. Utvalget skal vurdere organisering og innhold i tilbud til barn før skolestart. Utvalget skal levere sin innstilling i oktober 2010.

7.5 Barnehagens personale

Barnehagens personale har en viktig rolle i barnehagebarns og deres familiers liv. Gjennom Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er det fastsatt krav for hvordan personalet skal arbeide for å gi barna gode utviklingsmuligheter. Personalet har ansvar for at alle barn, uansett funksjonsnivå, alder, kjønn og familiebakgrunn, får oppleve at de selv og alle de andre barna i barnehagen er betydningsfulle personer for fellesskapet. Barna skal møtes med omsorg og respekt, og de ansatte skal bidra til at læringsmiljøet byr på utfordringer tilpasset det enkelte barnets alder og funksjonsnivå. Videre må personalet innta en aktiv rolle når det gjelder barnas læringsprosesser. De må dele av sin kunnskap og utvise engasjement og oppfinnsomhet for å vekke interesse hos barna. Kvaliteten på samspillet mellom barna og personalet har betydning for barnets læring.

Kunnskap om barns utvikling og læringsstrategier på ulike alderstrinn er nødvendig for å kunne drive en pedagogisk virksomhet som gir alle barn gode utviklingsmuligheter. Den faglige og personlige kompetansen hos personalet er barnehagens viktigste ressurs og en forutsetning for at barnehagen skal være en god arena for omsorg, lek, læring og sosial utjevning. Kunnskap om barn er videre en forutsetning for å kunne oppdage om barn trenger ekstra støtte, og for å kunne gi god og tidlig hjelp til barn med særskilte behov. Etter at det har kommet flere barn med andre språk og ulik kulturbakgrunn inn i barnehagene, har også kunnskap om flerspråklig utvikling og flerkulturelt arbeid blitt mer etterspurt.

I Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver står det at barnehagen skal ha en pedagogisk ledelse. Styrer og pedagogisk leder har ansvar for at barnehagens samfunnsmandat blir klarlagt for hele personalgruppen, at det utvikles en felles forståelse for målene blant medarbeiderne, og for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet. Det er derfor av stor viktighet at styrer og pedagogisk leder har gode kunnskaper i flerspråklig og flerkulturelt arbeid. Barnehagens styrer har hovedansvaret for å etablere et godt samarbeid med ulike instanser/etater som har medansvar for barns oppvekstmiljø (St.meld. nr 41 (2008-2009): 22).

7.5.1 Ulike personalgruppers sammensetning og kompetanse

Styrer skal lede barnehagen og legge til rette for den pedagogiske virksomheten. Pedagogisk leder har et spesielt ansvar for å lede barnegruppen og arbeidet på avdelingen. Barnehagens faglig-pedagogiske arbeid, herunder arbeid med språklig og kulturelt mangfold, må være forankret i ledelsen. Det er styrer og pedagogisk leder som sammen har (det pedagogiske) ansvaret for å veilede det øvrige personalet. Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. En tidligere beskrivelse av personalsituasjonen i barnehagene viste at assistentene utgjorde stabiliteten i den enkelte barnehage. Nå er det førskolelærerne som utgjør den mest stabile gruppen i personalet, og det gjelder uansett alder (Gulbrandsen 2009). 23 prosent av de ansatte i barnehagene har imidlertid kun gjennomført obligatorisk grunnskole.

Rundt halvparten av de ansatte i barnehagen er assistenter. De er en viktig gruppe fordi de står for mye av oppfølgingen og kontakten med barna (ibid: 25). Av assistentene hadde om lag 26 prosent barnehagefaglig utdanning (førskolelærerutdanning, annen pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeider) i 2008. Tospråklige assistenter ansatt på øremerkede midler fra tilskuddsordningen utgjør en prosent av de ansatte i barnehagene. Flere og flere assistenter i barnehagens grunnbemanning har flerspråklig bakgrunn, i tillegg til at det utdannes førskolelærere med flerspråklig bakgrunn. I 2007 var om lag 6100 av de ansatte i barnehagene innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, og av disse hadde om lag 19 prosent pedagogisk utdanning.

Felles for personale med minoritetsbakgrunn, slik de er definert i Temahefte om Språklig og kulturelt mangfold (Gjervan 2006), er at de har en følelsesmessig og kulturell forankring til flere land enn Norge, og at de har flerspråklig kompetanse. Temaheftet peker på tospråklig personales betydning både for barnas flerspråklige utvikling og erfaringer om migrasjon og det å tilhøre en minoritet. Dette er av betydning både for barnas tilhørighet i barnehagen og samarbeid med barnas hjem. Det presiseres imidlertid at personale med majoritetsbakgrunn lett blir premissleverandører i barnehagen, og at det er viktig å sørge for gjensidig påvirkning for å skape en arena der minoritetsspråklige barn også kan være aktive. Det er lettere å finne tospråklige assistenter i store kommuner enn i små (Danbolt m. fl. 2010).

«Flere forskningsbidrag de siste årene har vist at norske førskolelærere har en god allmenn kompetanse. Men denne kommer ofte til kort i møtet med barn og familier med en annen språklig og kulturell bakgrunn. Det skorter gjerne ikke på viljen, men både de teoretiske perspektivene og de praktiske håndgrepene er lite tilpasset de behovene minoritetsspråklige barn og foreldre har. Dette er alvorlig i en situasjon der myndighetene legger større og større vekt på den rollen barnehagen kan spille både som allmenn sosialiseringarena og som skoleforberedende instans.»¹³

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene, jf. Dokument nr. 3:13 (2008-2009). Undersøkelsen viser at viktige hovedelementer for å nå målet om høy kvalitet er ivarettatt på en god måte. Samtidig peker undersøkelsen på en del svakheter. Enkelte barnehager har høyt sykefravær og lav grunnbemanning. Riksrevisjonen peker på at det er grunn til å være oppmerksom på variasjonen mellom barnehagene og at enkelte barnehager har en relativt lav voksentetthet. Undersøkelsen viser også at en av ti barnehager har for få pedagoger sammenlignet med krav i forskrift om pedagogisk bemanning. 36 prosent av barnehagene i undersøkelsen har en eller flere ansatte med dispensasjon fra utdanningskravet, og omfanget av dispensasjoner fra kravet var mer enn doblet fra 2006 til 2008. Det understrekes at dersom barnehagene ikke har tilstrekkelig og kvalifisert personale, vil det bli vanskelig å imøtekomme alle barnehagens oppgaver og gi hvert enkelt barn tilstrekkelig oppmerksomhet. Barnehageansatte generelt har, ifølge un-

dersøkelsen, lite tid og midler til kompetansehevingstiltak til tross for et stort opplevd behov for dette.

7.6 Barnehagens betydning for sosialisering, tilhørighet og fellesskap

7.6.1 Innledning

I barnehagen henger lek, læring og sosialt samspill nøye sammen, og det er derfor viktig å se på muligheten for minoritetsspråklige barn til å oppleve barnehagen som sosialisierende og integrerende arena på lik linje med majoritetsspråklige barn.

I barnehageloven § 2 står det at

«barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap».

Det fremgår av rammeplanen at alle barn i barnehagen uansett alder, kjønn, etnisk bakgrunn eller funksjonsnivå må få likeverdige muligheter til å delta i meningsfulle aktiviteter i et fellesskap med jevnaldrende. Barnehagens oppdragelse har som mål at barn skal utvikle selvstendighet og trygghet på seg selv som individ og på sin egen personlige og kulturelle identitet.

St.meld. nr. 23 (2007-2008) fremholder at barnehagen ved siden av hjemmet er den viktigste arenaen for språkstimulering i småbarnsalderen, fordi der møter barna jevnaldrende og voksne i et tilrettelagt språkmiljø. Videre står det at det er viktig at barnehagepersonalet anerkjenner bruken av ulike språk- og kommunikasjonsmåter fordi det skal oppleves som meningsfullt for den enkelte å uttrykke seg og snakke sitt språk. Stortingsmeldingen fremhever rolleleken som en sentral arena for språkutvikling.

St.meld. nr. 41 (2008-2009) viser til at tidlige erfaringer med jevnaldrende har stor betydning for barns samspillsferdigheter og gjør barnehagen til en arena for sosial utvikling, læring og etablering av vennskap (St.meld. nr. 41 (2008-2009): 64-65). Barn som utvikler god sosial kompetanse i barnehagen, har et godt grunnlag for videre utvikling og læring i skolen.

Temaheftet om Språklig og kulturelt mangfold (Gjervan 2006) vektlegger barnas språklige, religiøse og kulturelle mangfold som en naturlig del av hverdagen i barnehagen.

¹³ Engen m. fl. 2009.

7.6.2 Lekens plass i barnas språkutvikling

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2006:26) sier at å få delta i lek og få venner er grunnlaget for barns trivsel og meningsskaping i barnehagen. Videre står det at barn lærer og utvikler en sammensatt kompetanse gjennom leken. Ved å late som går barn inn i sin egen forestillingsverden, tar andres perspektiv og gir form til tanker og følelser.

Dette kan være en utfordring når barna ikke har felles språk. Å gå i barnehage skal gi barna mulighet til å utvikle språket sammen med andre barn og voksne (Gjervan 2006:124). Alle barn, uansett morsmål, har de samme behov for å utvikle sitt språk i barnehagen på en naturlig måte i inkluderende lekemiljøer (Giæver 2006). I lek lærer barna språk med hele seg. I en undersøkelse av opplæringstilbudet i seks norske kommuner fremkommer at over 80 prosent av respondentene knyttet til barnehagene ga uttrykk for at barnehagen arbeidet spesielt med integrering og språklæring gjennom lek (Danbolt m. fl. 2010).

Øzerk (1992) drøfter gjennom en pedagogisk studie minoritetslevers skolesituasjon. Han presenterer delaktighetshypotesen, som er knyttet til ideen om at minoritetspråklige barns norskpråklige utvikling i betydelig grad er avhengig av deltakelse i uformelle aktiviteter med majoritetspråklige barn. Han konkluderer i sin undersøkelse med at lekekontakt med norskpråklige og flerspråklige barn er av betydning for faglig og språklig utvikling.

Språket følger den kompetansen barna utvikler, slik at de etter hvert som de tilegner seg nye erfaringer, kler dem i språk. Motivasjonen til å bruke det norske språket kommer innenfra hos barn i førskolealder, og det er viktig å være klar over at det ikke er alle som utvikler et tilfredsstillende språk av seg selv. For at barnehager skal utvikle inkluderende lekemiljøer i flerspråklige barnegrupper, kreves god kompetanse hos personalet. Bleken (2004) hevder at språkstimuleringsutstyr som «snakkepakker» og «språkposer» må settes inn i en engasjerende og meningsfull sammenheng for å ha betydning for barnas andrespråksutvikling, og denne sammenhengen bør være relatert til lek når barna er i barnehagealder. Barna må bygge språkutviklingen sin på de språklige og kunnskapsmessige erfaringene de har med seg hjemmefra, og dette stiller krav til personalets kunnskaper og deltakelse. Andre steder i rapporten vises det til at språkstimuleringsutstyr som «snakkepakker» og «språkposer» er mye i

bruk i barnehager. Kartlegging av språkkartlegging og språkstimulering i kommunene (KD 2008) viser at over halvparten av kommunale barnehager bruker norskspråklige materialer for å arbeide med språkstimulering i barnehagene. Evalueringen av Rammeplanen Alle teller mer (Østrem m. fl. 2009) viser at i arbeid med språkstimulering, ligger hovedfokus i de fleste barnehager på instrumentell læring og formidling på norsk. Det er viktig å være oppmerksom på at erfaringer med spill og språkposer er bestemt på forhånd, og at det slike aktiviteter kan tilføre av språkutvikling og nye ord, derfor er begrenset. Barna integrerer det norske språket som en del av seg selv i lek i relasjon til andre, og det er derfor av stor betydning at personalet i barnehagen har kompetanse som setter dem i stand til å legge til rette for utviklende lek der barn deltar på tvers av språk.

7.6.3 Forskning om barnehagen som sosial arena

Ifølge undersøkelsen «Den norske barnehagekvaliteten» opplever 11 prosent av barna i barnehagen å bli mobbet daglig eller flere ganger i uken (Søbstad 2004). Høgskolelektor Kari Nergaard ved Dronning Mauds Minne har arbeidet med forebyggende arbeid mot mobbing i barnehagen, og mener det er snakk om et holdningsskapende arbeid som krever en tilstedeværende voksen i nært samspill med barna under deres lek og aktiviteter¹⁴. James og Prout (1990), Bae (2004) og Johansson (2004) beskriver et paradigmeskifte når det gjelder synet på barn; hvor barn sees på som subjekter helt fra begynnelsen av livet og ikke bare som objekter som skal påvirkes og formes. I arbeid mot mobbing og med utvikling av positive læringsmiljø, må perspektivet i så måte rettes mot relasjonelle forhold mellom barn og voksne.

Det foreligger forskning som tyder på at barns deltakelse i barnehage har stor betydning for utvikling av norsk språk og for skoleprestasjoner. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) viser til at barnehagedeltakelse ser ut til å ha en sterk positiv påvirkning for barns senere utdanning og yrkesaktivitet. Kunnskapsoversikten «Tidlig språkstimulering og livslang læring» (Aukrust 2005) sier også at barnas mulighet for samspill og samtale med voksne og barn som er eldre i barnehagen, bidrar

¹⁴ <http://www.klikk.no/foreldre/smabarn/article522295.ece>
[lest 4. januar 2010]

til å utvikle ferdigheter som har stor betydning for prestasjoner i skolen. Barnehagen har et stort potensial som arena for å skape sosialisering, tilhørighet og fellesskap.

Analyse av data fra den norske Mor-barn-undersøkelsen (Schølberg m. fl. 2008) viser ikke samme positive sammenheng mellom barnehagedeltakelse og sosial kompetanse som mellom barnehagedeltakelse og språkutvikling. Ifølge undersøkelsen ser det ikke ut til å være noen sammenheng mellom barnehagedeltakelse og barns sosiale kompetanse. Både Søbstad (2002) og Østrem m. fl. (2009) viser imidlertid til at vennskap står helt sentralt for barna selv når det gjelder trivsel i barnehagen.

Flere undersøkelser peker på at det kan være store forskjeller i kvaliteten på barnehagene som integreringsarena. I mange tilfeller synes barn fra språklige minoriteter å bli marginalisert.

I hovedfagsrapporten «Verden i barnehagen» konkluderer Andersen (2002) med at barnehagens innhold kan være basert på så «norske» kategorier at det er vanskelig for minoritetsspråklige barn å delta i fellesskapet. Ofte får barnegruppen oppgaver som minoritetsspråklige barn ikke mestrer, og den kompetansen minoritetsspråklige barn har, blir ikke gjort synlig. Mens majoritetsspråklige barn blir innlemmet i et fellesskap der de blir sett i kraft av alle sine egenskaper, blir inkludering av minoritetsspråklige barn redusert til vurderinger av hvor flinke de er i norsk.

Øzalp (2005) har i hovedfagsrapporten «Når jeg snakket tyrkisk, sa alltid de voksne HÆÆ» sett på tyrkiskspråklige barns erindringer om barnehage, og konkluderer med at barnehagens ensidige fokus på norsk språk og kultur gjorde at de tyrkiske barna i undersøkelsen kunne føle seg utilstrekkelige og dermed bli passive mottakere.

I masteroppgaven «Barn av språket» viser Holten (2009) til at barnehagepersonalets fokus på minoritetsspråklige barns manglende norske språk gjør at en synliggjør barnas mangler istedenfor ressursene. Holten peker på at barnet da står i en posisjon til å bli sine manglende ferdigheter, noe som er til hinder for integrering.

Forskning fra Danmark kan vise til lignende resultater. I et forskningsprosjekt rundt tospråklige barn i danske barnehager, viser Gulløv og Bundsgaard (2008) at det ikke nødvendigvis virker integrerende at minoritetsspråklige og majoritetsspråklige barn går sammen i danske barnehager. Ulike morsmål og ulik erfaringsbakgrunn gjør at minoritets- og majoritetsspråklige barn ikke alltid leker på samme arena, og at majoritets-

språklige barn har større forutsetning for å oppleve mestring enn det minoritetsspråklige barn har på grunn av innholdet det er lagt opp til i barnehagene. Palludan (2005) konkluderer fra sitt doktorgradsarbeid «Børnehaven gør en forskel» med at barnehagens innhold er lagt opp på en slik måte at minoritetsspråklige barn ofte kommer til kort, mens majoritetsspråklige barn med foreldre som har høy utdanning, er de som har best forutsetninger for å forstå, bli forstått og å påvirke innholdet i barnehagen. Uziyr Tireli (2006) ved profesjonshøgskolen i København peker også på at språklige og etniske minoriteter kan fremstilles som en kulturell trussel, og at integrering eller assimilasjon sees som en løsning. Det hevdes at tospråklige barn ofte sees på som barn som mangler språk og ressurser istedenfor at flerspråklighet betraktes som ressurs.

Brooker (2005) har beskrevet hvordan engelske klasserom er læringsarenaer skapt for engelske majoritetsspråklige barn, mens minoritetsspråklige barn kommer til kort. Ifølge Brooker er dette ikke bare på grunn av språk, men også fordi det er krevet ferdigheter og dialoger med lærere som kan virke fremmed for en del barn som har foreldre fra et annet opprinnelsesland. Brooker viser til barn som er nye i opplæringssystemet, og som ikke har den bakgrunnen som barnehage kunne ha gitt.

Den canadiske språkforskeren Cummins (2000b) hevder at i mange nord-amerikanske og europeiske land betraktes mangfold som et problem. Østrem m. fl. (2009) peker på at det kan se ut til at språkopplæring og kartlegging av språk utelukkende fokuserer på barnas ferdigheter og kunnskaper i det norske språket, mens barnas morsmål gis liten anerkjennelse.

Felles for undersøkelsene over er at de gjennom hverdagsstudier i barnehager og skoler, intervjuer og tekstanalyser peker på strukturer i barnehagen som gir majoritetsspråklige barn et fortrinn når det gjelder trygghet, oppmerksomhet og læringsmuligheter.

7.7 Språk og språkutvikling

St.meld. nr. 16 (2006-2007) viser til at det er enighet blant fagfolk om at minoritetsspråklige kan ha behov for opptil fem til sju års erfaring med undervisningsspråket for å kunne ha like mye nytte av opplæringen som majoritetsspråklige, det vil si at de kan bruke undervisningsspråket som tanke- og innlæringsinstrument. Uten til-

Boks 7.1 Erfaringer fra utvalgets besøk

Mange av barnehagene er opptatt av å ivareta de deler av barnas identitetsbekreftelse som er knyttet til foreldrenes opprinnelsesland, for eksempel ved å bruke globus, verdenskart, ord på ulike språk og høytidsmarkeringer. Dette var ikke en selvsagt del av barnehagens hverdag alle steder. Det kunne se ut som om de barnehagene som hadde deltatt i kurs og kompetansehevingsprosjekter, hadde et større fokus på et flerkulturelt innhold.

Noen eksempler:

- Ammerudenga barnehage i Bydel Grorud jobber systematisk med språkstimulering gjennom opplevelser der barna samles i egne språkgrupper. Fordi gruppene var små og temaene var lagt opp til å treffe barnas modenhetsnivå og norskspråklige nivå, ble det gitt mulighet for at de skulle oppleve mestring. Barnehagene beskriver mangfold som en berikelse, og majoritetspråklige barn har god kjennskap til minoritetspråkliges språk og bakgrunn.
- Ringen barnehage i Trondheim har plakater som synliggjør nasjonal tilhørighet, og har som mål at alle barn skal bli møtt med «hei» på sitt språk når de kommer i barnehagen
- Halsen barnehage i Stjørdal jobber i samarbeid med den tospråklige assistenten målrettet med inkludering, og assistenten er med på å sikre tospråklige barns deltakelse i samlende aktiviteter som for eksempel overnatting i barnehagen.
- Det finnes kommuner i Norge som har arbeidet systematisk med kvaliteten i relasjonsarbeidet over mange år. Personalet får hjelp utenfra til å reflektere over dagligdagse samspillsepisoder. Eksempler på slike kommuner er: Ringsaker kommune, Gjøvik kommune og Inderøy kommune. I noen av disse kommunene har Østlandsforskning foretatt evaluering av arbeidet (Nyhus, 2005; Nyhus og Kolstad, 2004)

strekkelig norskstøtte før skolestart eller på skolen er det stor sannsynlighet for at minoritetspråklige ikke tar igjen de norskspråkliges forsprang.

Av St.meld. nr. 23 (2007-2008), side 25, fremgår blant annet at

«[d]et er viktig at barnehagepersonalet anerkjenner bruken av ulike språk- og kommunikasjonsmåter, og at det skal oppleves som meningsfullt for den enkelte å uttrykke seg og å snakke sitt språk».

St.meld. nr. 41 (2008-2009) understreker også betydningen av å understøtte utviklingen av flerspråklighet ved å anerkjenne morsmål og kulturell bakgrunn. Det pekes på at et rikt språkmiljø forutsetter kompetente voksne som har gode språkkunnskaper og kunnskap om og evne til å forstå barns ulike uttrykksformer, og understrekes at språkstimulering er en av barnehagens viktigste oppgaver.

Rammeplanen peker på at et godt utviklet morsmål er en grunnleggende forutsetning for den videre språklige utviklingen, også når det gjelder skriftspråk og leseforståelse.

7.7.1 Betydningen av kvalitet i barnehagen

Det pedagogiske tilbudet i barnehagen må ha god kvalitet for at barna skal kunne få det ønskede utbytte av deltakelsen.

Det er imidlertid grunn til å tro at det er store variasjoner hva gjelder innholdet og kvaliteten på det tilbudet, herunder språkstimuleringsaktivitetene, som gis til barn i dagens barnehager. I St.meld. nr. 23 (2007-2008), side 26, står det at

«[d]et foreligger ingen oversikt over kvaliteten på språkstimuleringen og språkvurderingen som foregår i norske barnehager, eller om det er store variasjoner mellom barnehagene.»

Av St.meld. nr. 41 (2008-2009), side 7, fremgår blant annet:

«Omfattende kvantitative og kvalitative endringer gjør at sektoren står overfor flere utfordringer i årene framover: Det er behov for førskolelærere og personale med relevant kompetanse. Mye tyder på at det er til dels store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og det er manglende systematisk kunnskap om tilstanden i sektoren.»

Ifølge Winsvold og Gulbrandsen (2009) ser ikke den generelle kvaliteten i barnehagene ut til å ha blitt redusert de senere årene – til tross for den betydelige utbyggingen som har funnet sted. En samlet optelling av i alt 30 ulike kvalitetsmål i 2004 og i 2008 fremviser at barnehagene skårer

noe høyere i 2008 enn de gjorde i 2004 (Gulbrandsen og Sundnes 2004; Winsvold og Gulbrandsen 2009). Utvalget finner grunn til å fremheve at dette er et godt utgangspunkt for et videre kvalitetsforberedende arbeid i og omkring barnehagene. Den positive utviklingen gjelder imidlertid barnehager generelt. Om kvalitet for minoritetsspråklige barn spesielt kan ikke rapporten vise til tidligere undersøkelser å sammenligne med.

Fordelingsutvalget (NOU 2009:10: 290) har understreket viktigheten av et godt tilrettelagt barnehagetilbud. I rapporten står blant annet at

«dersom læring i barnehagen i alt for stor grad baserer seg på barnets eget initiativ og nysgjerrighet, kan dette medføre at de barna som har best evne til å uttrykke sin nysgjerrighet får størst læringsutbytte av barnehagen».

En rapport fra Danmark påpeker at høykvalitetsbarnehager er kjennetegnet av et pedagogisk kompetent personale som kan stimulere barnas intellektuelle, følelsesmessige og sosiale ferdigheter (Nielsen og Christoffersen 2009). Høykvalitetsbarnehager har følgelig god kontakt med barnas hjem og har rammebetingelser med begrenset antall barn pr. voksen, tilstrekkelig areal og gode hygieniske forhold.

Aukrust og Rydland (2009) har sett på om barnehagekvalitet har langsiktige konsekvenser inn i de første skoleårene og senere. På tvers av ulike studier synes et funn å være at barnehagekvalitet har unike bidrag til barns språklige utvikling, særlig deres vokabularutvikling. Artikkelen gir blant annet slik oppsummering:

«I sammenfatning vil vi trekke fram at studier av både kort- og langtidseffekter peker i retning av at både strukturkvalitet og prosesskvalitet ved barnehagen kan virke inn på senere læringsresultater, også når analysen tar hensyn til at barn kommer inn i barnehagen med ulike forutsetninger.

(...)

Det mest robuste funnet knytter seg til sammenhenger mellom barnehagekvalitet og senere språklig-kognitive ferdigheter. Konklusjonen om sammenhenger mellom barnehagekvalitet og vokabular er særlig interessant fordi vokabular er den best dokumenterte prediktor for senere leseforståelse. Selv effektive vokabular-program er bare anslått å øke barns vokabular med om lag 300 ekstra ord pr år (Snow et al. 2007). Av den grunn er det interessant at flere studier med ulik innretning kon-

kluderer med at barnehagekvalitet ser ut til å ha en særkilt effekt på vokabular. (...)

NICHD studien anvendte allmenne kvalitetsindikatorer, slik som pedagogenes responsivitet og grad av kognitiv stimulering, og foretok altså ikke en identifisering av barnehagen som språkmiljø spesielt. De fant en positiv effekt av barnehagekvalitet på vokabular i 6. klasse. Barn som hadde mottatt kognitiv og sosial utviklingsstøtte i barnehagen, hadde fått gode betingelser også for å utvikle sitt språk. Denne studien kan tyde på at vokabular er en indikator for den generelle utviklingsstøtte barn har mottatt i førskolealderen.

Harvards språkstudie og den norske studien tyder derimot på at det mer spesifikt er et godt språkmiljø i barnehagen som gir en merkbar vokabularvekst. Barn som gikk i barnehager som eksponerte dem for et bredt register av ulike ord hadde et mer velutviklet vokabular. Harvards studie tyder på at vokabular ved skolestart predikerer vokabular på senere nivåer som igjen predikerer senere leseforståelse. Det dreier seg (...) om et bilde av betydelig stabilitet i vokabularferdigheter og av tette relasjoner mellom språklige variabler og leseforståelse.

Samlet sett er konklusjonen at det er empirisk belegg for å hevde at barnehagekvalitet har positive kort- og langtidseffekter på et bredt sett av indikatorer for skolefaglig læring, og at et særlig interessant funn knytter seg til sammenhengen mellom barnehagekvalitet og barns vokabular på kort sikt og i et langsiktig perspektiv med konsekvenser for leseforståelse.»¹⁵

7.7.2 Språkutvikling i førskolealder

Det er vist at barn som har gått i barnehage, stiller sterkere språklig når de begynner på skolen (Aukrust 2005; Schølberg 2008). Bakken (2007: 87) understreker imidlertid at en har begrenset innsikt i de prosesser som gjør at barnehagedeltakelse gir minoritetsspråklige barn et fortrinn i skolen. Det er behov for kunnskap som eksplisitt kopler den språklige stimuleringen barna faktisk får i barnehagen og barnas læringsforutsetninger på lengre sikt. Det er usikkert om virkningene utelukkende er et resultat av at norskferdighetene styrkes. Det er dessuten lite kunnskap om hvor lenge barna bør gå i barnehage for å oppnå ønskede språk- og læringseffekter (Bakken 2007). Det foreligger følgelig heller ingen oversikt over kvali-

¹⁵ Aukrust og Rydland 2009: 186-7.

teten på språkstimuleringen og språkvurderingen som foregår i norske barnehager, eller om det er store variasjoner mellom barnehagene (St.meld. nr. 23 (2007-2008): 26).

Sandvik og Spurkeland (2009) hevder at det er av stor betydning at personalet har høye forventninger til hva barna kan klare språklig. Thomas og Collier (2002), Cummins (2000a) og Axelsson m. fl. (2002) har også gjort undersøkelser som kan tyde på at morsmålet har stor betydning for andrespråklæring og kunnskapstilegnelse. Det er derfor grunn til å tro at språkstøtte på morsmålet er gunstig for barns læring – også i førskolealder.

Gulløv og Bundsgaard (2008) viser at barn med minoritetsspråklig bakgrunn ikke nødvendigvis samhandler med majoritetsspråklige barn selv om de går i samme barnehage. Dette er ikke bare fordi språket er forskjellig, men også fordi de har ulik kompetanse som utgangspunkt for lek og samhandling. Minoritetsspråklige barn synes å holde seg sammen, og blir også av majoritetsspråklige barn og ansatte i barnehagen identifisert som en gruppe til tross for at de ikke snakker samme morsmål. Charlotte Palludan (2005) viser at det gjøres ubevisst forskjell på minoritetsbarn og majoritetsbarn i barnehagen, og at de majoritetsspråklige barna kommer heldigst ut, blant annet når det gjelder å bli gitt mulighet til å ha voksne som samtalepartnere.

Sand og Skoug (2003) viser at barna i prosjektbarnehagene der det ikke gikk majoritetsspråklige barn, likevel snakket norsk fordi norsk var fellesspråket når barna hadde ulike morsmål. Selv de barna som hadde samme morsmål, snakket ofte norsk sammen fordi det var deltakere i leken som hadde et annet morsmål. Undersøkelsen utført av Danbolt m. fl. (2010) fremviser lignende resultat. Forfatterne påpeker svakheten ved at det ikke fantes norske språkmodeller, men viser samtidig til at denne situasjonen kunne gjøre det lettere for barna å ta i bruk norsk uten å «tape ansikt». De fremhever det som positivt at barna får positiv identitetsbekreftelse og samtidig mulighet til å videreutvikle morsmålet ved å leke med barn som har samme morsmål, samtidig som de utvikler norsk ved å leke med barn på tvers av morsmål. Det er av betydning at barn har norske språkmodeller, men det skal mer til for at de skal fungere som språkmodeller, enn at de går i samme barnehage.

Utdanningsdirektoratet igangsatte i 2007 tiltaket *Språkløftet* som tiltak i Strategiplanen *Likeverdige opplæring i praksis!* Gjennom oppfølging av

barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjonene, skulle barnehagene arbeide med tilrettelegging for å fremme gode språk- og norskerferdigheter hos førskolebarn. Vellykkede modellutviklingsprosjekter i kommunene har en teoretisk forankring (begrunnet i aktuell forskning og gjeldende pedagogisk teori), fokusert valg av språkstimuleringstiltak som tar hensyn til barna, tilknytning til kompetansemiljø som kan sikre nødvendig kompetanseutvikling i tiltakskjeden, godt foreldresamarbeid og tverrfaglig samarbeid (Rambøll Management 2009b).

Morsmål i førskolealder

Sandvik og Valvatne (2007) nevner tre spørsmål som vesentlige for barns utvikling av morsmålet: Det første gjelder barnets kommunikasjon med foreldre og andre familiemedlemmer og slektninger, det andre gjelder barnets mulighet til å utfolde seg på et nivå som svarer til det alders- og utviklingsnivået de er på, og det tredje spørsmålet handler om morsmålet betydning for andrespråkutviklingen, som beskrives nærmere senere i kapitlet. Kibsgaard og Husby (2002) hevder også at barn som tilegner seg to språk, har et større ordforråd enn ettspråklige barn. Dette peker på at ivaretagelse av morsmålet vil kunne føre til et rikere språk hos barna.

For å få den oppdragelsen og kontakten de trenger med familien for å utvikle en trygg identitet, må foreldre og barn kunne kommunisere på et språk som begge parter behersker. Dette gjelder også barnas mulighet til å holde kontakt med slektninger i foreldrenes opprinnelsesland (Sandvik og Valvatne 2007). Videre kan understrekes at desto tidligere barn begynner å lære andrespråket, desto større er risikoen for fullstendig språkbytte hvis de får liten anledning til kommunikasjon på morsmålet. Det krever en innsats på flere arenaer for at barna skal fortsette å utvikle morsmålet sitt, fordi familien ofte blir for snever som språkutviklingsarena. Søsken snakker ofte norsk seg imellom når de bare er eksponert for norsk i skoler og barnehager. Det kan derfor være til stor hjelp at barna møter andre i barnehagen og skolen som snakker morsmålet, og at det er interesse der både for morsmålet og for språk generelt. Personalets kunnskap om morsmål og ansettelse av flerspråklig personale er altså av betydning for å forhindre fullstendig språkbytte hos barna.

Sandvik og Valvatne (2007) understreker også at for at barna ikke skal hemmes i sin utvikling generelt, må det få bruke morsmålet etter at det

har begynt å lære andrespråket. Dette er vesentlig for at det skal utvikle seg i forhold til sin alder, både språklig, sosialt og intellektuelt. Tospråklige personale kan bety at barna får muligheter for utvikling på alle områder, med samme kvalitet på læringen som majoritetsspråklige barn.

7.7.3 Ulike metoder for språkstimulering

OECD fremhever i rapporten *Closing the gap* (2010a) at det må sikres språkstøtte til alle som trenger det. I rapporten *Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene* oppgir 90 prosent av kommunale barnehager og 72 prosent av private barnehager at de har språkstimuleringstiltak (Rambøll Management 2008b). Ifølge rapporten dreier tiltak for barn med minoritetsspråklig bakgrunn seg gjerne om tospråklig assistanse, generelt ekstra personale, samt innkjøp av ulike typer materiale enten på norsk eller på barnets morsmål. I 2006 oppga 30 prosent av barnehagene at de hadde tospråklige assistenter, mens 29 prosent av kommunene oppga at ingen minoritetsspråklige barn i deres kommune mottok tospråklig assistanse. Ifølge rapporten er tallet på tospråklige assistenter på vei ned. I de store kommunene med mange minoritetsspråklige barn settes det inn langt flere typer tiltak, og der satses det også i langt større grad på materiale på morsmål og tospråklige assistenter.

48 prosent av kommunene har rutiner for oversendelse av mappe fra barnehage til skole. Kunnskapsdepartementet vil for øvrig sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesser, lek, læring og utvikling, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Det vises for øvrig til kapittel 14.

Evalueringen av tilskuddsordningen til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder viser at store kommuner med mange minoritetsspråklige barn vurderer seg selv som kompetente innenfor språkutvikling hos minoritetsspråklige barn, mens små kommuner vurderer egen kompetanse innen feltet som lavere (Rambøll Management 2006a).

7.7.3.1 Om tospråklig personale

Sand og Skoug (2002: 179) konkluderer i evalueringen av prosjektet med gratis korttidsplass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo med at tospråklig personale hadde «vært til uvurderlig hjelp når det gjaldt å gi barna og foreldrene

mulighet til å forstå og bli forstått på morsmålet, det vil si å gi tospråklig assistanse». Også foreldrene i barnehagen trakk frem tospråklige assistenter som viktige trykksfaktorer i barnehagen (Nergård 2003: 46). Videre peker Sand og Skoug (2003) på at barnehagen har et flerkulturelt preg på grunn av at de mange tospråklige medarbeiderne gjorde det flerkulturelle aspektet synlig. Morsmålet var en integrert del av dagliglivet for mange av barna i prosjektbarnehagene, men først og fremst et redskap for norskopplæringen. Det er hovedsakelig i de kommunene som har en strategi for tilsetting av tospråklige assistenter at en finner innslag av morsmål, tospråklig opplæring og ekstra støtte og oppfølging på morsmålet (Danbolt m. fl. 2010).

Rundskrivet F-02-2009 gir uttrykk for at tospråklige assistenter utgjør en viktig ressurs for blant annet å bidra til at barna kan forstå og gjøre seg forstått i barnehagen. Evaluering av omlegging av tilskuddsordningen viser at en i større grad vektlegger andre tiltak enn tospråklig assistanse i språkstimuleringen for minoritetsspråklige barn (Rambøll Management 2006a). Antallet tospråklige assistenter i 2003 var 1231. Ved utgangen av 2004 hadde antallet sunket til 878, og ved utgangen av 2005 hadde det økt til 1015. Dette tyder på at overgangen fra den gamle til den nye ordningen har medført en relativt betydelig nedgang i antallet tospråklige assistenter.

Sandvik og Spurkeland (2009) fremhever betydningen av tospråklig personale til å hjelpe barn før de kan kommunisere på det som er felles språk i barnehagen, og samtidig sørge for at ferdigheter på morsmålet kan brukes i arbeidet med andrespråket.

7.7.3.2 Om språkstimulering på norsk

Rammeplanen har et eget spesifisert fagområde om Språk, tekst og kommunikasjon.

Østrem m. fl. (2009) viser til at 54 prosent av styrerne i barnehagene sier at fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst blir vektlagt i stor grad, mens 38 prosent sier det blir vektlagt i noen grad. De fleste oppgir at sang, rim, regler, høytlesning og arbeid med å støtte barn til å fortelle, er sentrale faktorer som inngår i arbeidet med dette fagområdet. Drøyt halvparten oppgir at det arbeides systematisk for å få barn til å fortelle og delta i samtaler med andre barn i de eldste aldersgruppene, og for de yngste barna er tallet nede på 34 prosent. Tallet på denne typen språkstimulering på norsk ligger langt høyere enn tallet på de som

har tiltak for å støtte flerspråklige barn i å bruke/ utvikle sitt morsmål – det gjøres bare med 21 prosent av 3-6 åringene og 11 prosent av 0-2 åringene. Det ser altså ut som det jobbes mer med språkstimulering på norsk enn med morsmål. En undersøkelse av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige i seks norske kommuner bekrefter bildet, og gir uttrykk for at tilpasningen til minoritetsbarnas forutsetninger i hovedsak foregår ved at voksne modifierer språket etter nivå og vanskelighetsgrad i aktiviteter der barn med behov for språkstimulering er til stede (Danbolt m. fl. 2010).

Både Sandvik og Spurkeland (2009) og Høigård, Mjør og Hoel (2009) fremholder samtaler med barn og bruk av barnelitteratur som viktige språkstimuleringsaktiviteter. I tillegg brukes lek og drama som gode eksempler på språkstimulerende aktiviteter. «Språkgrupper» «språkposer» og «snakkepakker» er for øvrig viktige redskaper i norsk språkstimulering i barnehagene (Rambøll Management 2008b). Det vanligste tiltaket overfor minoritetsspråklige barn opplyses å være innkjøp av norskspråklig materiale og å sette inn ekstra personale for å styrke norsk-kunnskaper.

En artikkel av Kjelaas (2009), omhandler stimulering av ord- og begrepskompetanse hos flerspråklige barn. Datagrunnlaget for artikkelen er prosjektbeskrivelser, praksisfortellinger, samtalelogger, feltnotater, rapporter og veiledningsgrunnlag. Dette analyseres og drøftes i lys av aktuell språkvitenskapelig og språkdidaktisk teori og empiri. Undersøkelsen viste at barnehagene i materialet i utgangspunktet hadde en noe mangelfull kompetanse når det gjelder det språkfaglige og språkdidaktiske grunnlaget for å drive stimulering og kartlegging av flerspråklige førskolebarns språkkompetanse. Sitatet i tittelen på artikkelen er et utsagn fra et barn som samtalte med en voksen om eventyret om de tre Bukkene Bruse. Barnets utsagn ble tolket som at han manglet et begrep for «foss», mens det tvert imot viser at barnet vet hva dette er, men han har ikke et norsk ord for det og velger en omskriving. Dette er et eksempel på et generelt problem: svært mange av de ansatte i barnehagen skilte ikke mellom ord og begreper. Kjelaas rapporterer at dette var et tilbakevendende tema i veiledningen, og hun peker også på at den manglende distinksjonen er problematisk siden de barnehageansatte skal kartlegge og stimulere barns ord- og begrepskompetanse. For øvrig hevdes at et ensidig fokus på ord- og begrepskompetanse er problematisk når denne fokuseringen skjer på bekostning av, eller i stedet

Boks 7.2 Språkstimulering på norsk – utvalgets observasjoner

Alle barnehagene utvalget har besøkt har jobbet systematisk med språkstimulering, enten de har brukt tospråklig støtte eller ikke. Det har imidlertid vært forskjell på om språkstimuleringen har vært knyttet til flerspråklig utvikling med utgangspunkt i morsmålet, eller utelukkende til norsk språkutvikling. Mange jobber med norsk språkutvikling gjennom konkrete samlet på «språkrom», i «snakkepakke» eller «språkposer». Men det var også andre arbeidsmetoder. Noen eksempler:

- Bydel Stovner har språkstimulering med utgangspunkt i barnas interesser. Barna får for eksempel velge seg en ting å ha med seg hjem fra tur som de bruker som utgangspunkt for språkstimulering i barnehagen. Bydelen kartlegger språkmiljøet rundt barna.
- En barnehage i bydel Grorud jobbet systematisk med tekstsampling via barnelitteratur, og kunne ut fra dette kartlegge barn som ikke hadde fått innholdet i boken med seg
- En barnehage i Vesterålen jobbet med tegn til tale
- En barnehage i Trondheim hadde utviklet et eget «språkspill»
- En barnehage i Vadsø¹ har språkkartlegging for minoritetsspråklige barn som er nye i barnehagen, og som skal sikre optimal språkutvikling

Noen kommuner har ansatt norskspråklige språkpedagoger som skal jobbe ekstra med språkstimulering av flerspråklige barn. Videre har noen barnehager uttrykt utfordringer med hensyn til ressursfordelingen mellom ulike minoritetsspråklige grupper. I den forbindelse har det i enkelte barnehager vært gitt uttrykk for at de ikke ønsker flerspråklige ansatte fordi det kan oppfattes som urettferdig overfor de minoritetsspråklige barna som ikke får tospråklig støtte.

¹ Barnehagene i Vadsø arbeider sammen om å utvikle et introduksjonsprogram. Prosjektet finansiert av Fylkesmannen i Finnmark.

for, arbeid med andre språkområder. Den kommunikative kompetansen er sammensatt, og med referanse til Aukrust (2005: 26-28) fremheves også betydningen av å arbeide med fonologisk bevissthet, tekstkompetanse og evne til å kunne lage fortellinger og utvikle forklaringer. Denne typen språkferdigheter var det få av barnehagene i prosjektet (Kjelaas 2009: 74). Undersøkelsen viste også at mange av de barnehageansatte manglet kunnskap om flerspråklighet, flerspråklig utvikling, morsmålets betydning og ord- og begrepsstimulering. Men barnehagene viste også vilje til endring og et stort engasjement for enkeltbarns trivsel og utvikling, og alle rapporterer om en vesentlig kompetanseheving som følge av prosjektet.

7.8 Om kartlegging og dokumentasjon av barns språkutvikling

Utvalget viser til forslag i St.meld. nr. 41 (2008-2009) om krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder, utarbeide veileder til bruk og oppfølging av anbefalte språkkartleggingsverktøy og vurdere om det skal fastsettes krav til pedagogisk kompetanse for å kunne foreta kartlegging av enkeltbarns språkutvikling, jf. Innst. 162 S (2009-2010). Utvalget har videre registrert at spørsmål vedrørende kartlegging har ført til relativt omfattende og interessante debatter i etterkant av fremleggelsen av meldingen. Utvalget har på denne bakgrunn funnet det formålstjenlig å vie ulike spørsmål vedrørende kartlegging av barns språkutvikling relativt omfattende plass.

7.8.1 Utviklingen i Skandinavia

I Sverige har Skolverket gitt uttrykk for skepsis til omfattende kartlegging av barn i førskolealder:

«(...) enskilda barns prestationer bedöms i ökad omfattning, bl a i samband med användningen av individuella utvecklingsplaner (IUP) och olika typer av diagnos- och bedömningsmaterial. Nästan hälften av landets kommuner har beslutat att införa IUP i alla förskolor. Bland personalen är många tveksamma eller skeptiska till IUP i förskolan eftersom det finns svårigheter med sekretess och innebär ett onödigt pappersarbete som knappast bidrar till att utveckla verksamheten. När man arbetar med IUP riskerar man också att bedöma enskilda

barns prestationer, vilket strider mot läroplanen.

I 60 procent av kommunerna används olika typer av material för bedömning av barns språkutveckling på flertalet förskolor. Även material för bedömning av läsutveckling och matematisk utveckling förekommer. Att förskolebarns utveckling, prestationer och färdigheter kartläggs och bedöms i ökad omfattning är knappast i linje med reformens intentioner.»¹⁶

I Skolverkets (2005) Allmänna råd for kvalitet i förskolan fremheves betydningen av at personalet kontinuerlig vurderer sin egen praksis og betydning som forbilder og fortløpende evaluerer sitt arbeid med barna i tråd med læreplanens intensjoner. Sveriges forslag til læreplan for förskolan tydeliggjør at en ikke skal fokusere på enkeltbarns læringsresultater, men på institusjonens ansvar for å legge til rette for læring. Skolverket viser til at personalet var blitt for opptatt av enkeltbarns prestasjoner, og ønsket derfor et større fokus på læringsmiljøet rundt barna.

I Danmark har en tidligere hatt tilbud om språkkartlegging av alle barn slik det nå er foreslått i Norge, men det ble i oktober 2009 kunngjort at dette skulle avvikles:

«Pædagogerne skal have mest mulig tid til at være sammen med børnene i daginstitutionerne, derfor foreslår regeringen, at kravene til evaluering af de pædagogiske læreplaner skal forenkles. Og det skal være pædagogerne i daginstitutionerne, der vurderer, hvilke børn i institutionen, der skal tilbydes en sprogvurdering i stedet for at alle børn automatisk tilbydes sprogvurdering, selv om de ikke nødvendigvis har sprogproblemer.»¹⁷

7.8.2 Helsekontroll i fireårsalderen

Helsestasjonstjenesten er en del av kommunens oppgaver etter kommunehelsetjenesteloven, og er et tilbud til barn og unge fra 0 til 20 år og til gravide om svangerskapskontroll ved helsestasjonen. Oppslutningen om helsekontrollene er stor de første leveårene.

Etter en kartlegging i 2000 som avdekket stor mangel på systematiske tilnæringsmåter til språkstimulering på helsestasjonene, ble kartleg-

¹⁶ Skolverkets pressemelding 23. oktober 2008: Barnens prestationer bedømmes alt mer i förskolan.

¹⁷ «Færre regler – mer tid til børnene», pressemelding fra det danske Indenrigs- og socialministeriet, 6. oktober 2009, www.ism.dk.

gingsverktøyet Språk 4 innført. Språk 4 er en grovmasket kartlegging av fireåringers språkferdigheter og er ment å systematisere kartlegging av barna, styrke muligheten til å identifisere barn med behov for særlig støtte, og åpne for muligheten til tettere samarbeid mellom relevante fagmiljøer (St.meld. nr. 16 (2006-2007)). Språk 4 er prøvd ut ved fireårskonrollen på helsestasjoner i 12 kommuner i Norge. Evalueringen av tiltaket har vist at Språk 4 er godt egnet til å avdekke forsinket språkutvikling hos barn med norsk som morsmål og for flerspråklige barn som snakker så godt norsk at kartleggingen kan gjennomføres på norsk (Oxford Research 2008). Forsøkene med språkkartlegging har fortsatt i 2009 og vil blant annet prøve ut metoder for å bedre treffsikkerheten overfor barn som kan lite norsk. 86 prosent av fireåringene møter til fireårskonroll på helsestasjonene, mens 95 prosent går i barnehage. Det vil si at en i prinsippet når flere barn gjennom barnehage enn gjennom konroller på helsestasjonene. For helsestasjonene har verktøyet likevel nytte fordi det har strukturert helsesøstrenes kartlegging av fireåringene, og økt bevisstheten hos disse rundt ulike sider ved språkutvikling (Oxford Research 2008). Høigaard (2009)¹⁸ viser imidlertid at det kan reises innvendinger mot Språk 4 fordi det er normert utelukkende på grunnlag av enspråklige norske barn.

Som oppfølging av Språk 4, er Språkløftet et tiltak i Strategiplanen Likeverdig opplæring i praksis! (Kunnskapsdepartementet 2007a). I prosjektet skal et utvalg barn som utpeker seg for oppfølging etter språkkartlegging på helsestasjonen, få tilbud om nærmere utredning og diagnostisering og eventuelt tilrettelagt opplæring knyttet til språk og/eller opplæring i norsk. Et formål med prosjektet er å utvikle gode modeller for språkstimulering, og en viktig del av tiltaket er å bidra til en god overgang mellom barnehage og skole. Språkløftet er igangsatt i 9 kommuner. En evaluering av prosjektet viser utfordringer knyttet til systematikk, og at prosjektene i større grad burde knytte seg til kompetansemiljøer og utvide sin forståelse av hva en språkmodell er (Rambøll Management 2009b).

Rapporten Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene viser at blant de 76 prosent av kommunene/bydelene som oppga at de har tiltak for kartlegging av barns språk

på helsestasjonene, var det 44 prosent som hadde gitt føringer for kartlegging av barns språk ved helsestasjonene (Rambøll Management 2008b). I kommuner/bydeler med mange minoritetsspråklige barn er det i stor grad gitt føringer for kartleggingen, og rapporten peker på at dette i en viss grad har sammenheng med forsøksordningen med Språk 4.

Ved de 258 kommunene/bydelene som har tiltak for kartlegging av barns språk på helsestasjonene, er det 90 prosent som oppgir at alle barna kartlegges. Her skiller de små kommunene seg ut ved at de i størst grad kartlegger alle. I faglige retningslinjer fra Sosial- og helsedirektoratet anbefales bruk av SATS og Språk 4 for mer systematisk observasjon av barns språk. Det viste seg at blant de 258 kommunene/bydelene er det 66 prosent som gjennomfører kartlegging ved hjelp av Språk 4 ved fireårsalder. 45 prosent kartlegger toåringene ved hjelp av SATS, og 84 prosent av kommunene/bydelene benytter seg av en kombinasjon av de to verktøyene (Rambøll Management 2008b).

7.8.3 Kartleggingsverktøy

En evaluering av tilskuddsordningen Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder, viste at barnehagene i stor grad bruker kartleggingsverktøy som er laget for å avdekke språkvansker hos majoritetsspråklige norske barn når de kartlegger minoritetsspråklige (Rambøll Management 2006a).

Et forslag i St.meld. nr. 41 (2008-2009) er å foreta en faglig vurdering av de verktøy som brukes til språkkartlegging i barnehagene og å utarbeide veiledere til bruk og oppfølging av anbefalte språkkartleggingsverktøy. Meldingen foreslår også at det innføres frivillig tilbud om språkkartlegging av alle treåringene. Det råder en viss usikkerhet i barnehagene når det gjelder kartlegging, både knyttet til spørsmål om kartleggingsverktøyet som er tilgjengelig passer for minoritetsspråklige barn, og om det er god bruk av tiden å «sette barn inn i skjemaer» (Danbolt m. fl. 2010). Anne Høigaard (2009) skiller i et notat til utvalget mellom kartlegging i «trang betydning» og kartlegging i «vid betydning». I den trange betydningen står kartlegging for en systematisk observasjon der det pedagogiske personalet observerer barna med utgangspunkt i kategorier som er satt opp på forhånd. Pedagogene kan sette opp kategoriene selv, eller bruke et verktøy der kategoriene er satt opp av andre. TRAS og Lær meg norsk før skolestart er eksempler på slike kartleggingsverktøy.

¹⁸ Høigaard, Anne (2009): Språkkartlegging av minoritetsspråklige barn (tospråklige barn) og av språkmiljø, notat til utvalget, 31. desember 2009.

Barnehagens språkmiljø kan også observeres på den samme systematiske måten. I den vide betydningen, brukes kartlegging som et overbegrep for alt en kan gjøre for å finne ut hvor barnet står i utviklingen, og her inngår i tillegg til observasjoner også ulike typer testing, prøving og diagnostisering. Danbolt m. fl. (2010) viser til Engen (2003) som sier at det kan være nødvendig med noe kartlegging fordi intuisjon og helhetlig vurdering også har sine svakheter. For eksempel har det vist seg at lærere både overvurderer og undervurderer minoritetsspråklige barn.

Det er hensiktsmessig å skille mellom kartlegging av språkmiljøet i barnehagen og kartlegging av enkeltbarns språkferdigheter på norsk og morsmål. Med utgangspunkt i utvalgets mandat, er det interessant å se nærmere på kartlegging i «trang betydning», altså systematisk observasjon og ikke prøving eller testing (Høigaard 2009).

7.8.3.1 Kartlegging av språkmiljø i barnehager

Ifølge rapporten Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene oppgir 92 prosent av kommunene at de har tiltak for at barnas språklige utvikling kartlegges i kommunale barnehager, mens 75 prosent av kommunene der det finnes private barnehager, oppgir at de har tiltak for å kartlegge språk i disse (Rambøll Management 2008b). Rammeplanen ytrer seg ikke om kartlegging, men stiller krav til at barnehagen skal planlegge, dokumentere og vurdere den pedagogiske virksomheten. Pedagogisk dokumentasjon er et kollektivt arbeidsverktøy som bygger på et felles refleksjonsarbeid. Den løfter frem barns læring og gjør barns læring synlig (Sandvik og Spurkeland 2009: 109). Av barnehageloven § 2 fremgår at barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barns interesser, kunnskaper og ferdigheter. Dette er et grunnleggende syn på barns læring som peker mot at barnehagebarns læringsprosesser bør oppmuntres og stimuleres ved hjelp av pedagogisk dokumentasjon, og ikke ved hjelp av kartleggingsverktøy som består av forhåndsbestemte kategorier. Å kartlegge barns språklige ferdigheter ved hjelp av pedagogisk dokumentasjon innebærer at pedagogen vurderer barnets språklige ferdigheter over tid i samhandling med andre barn og voksne og i ulike kontekster i barnehagen (Sandvik og Spurkeland 2009: 110). På den måten oppfordres pedagogene til å reflektere over hva de kan arbeide videre med for

å styrke barnas språklige ferdigheter på de ulike områdene.

«Forskningen viser at ordforråd og begrepsforståelse er av sentral betydning for senere læring, leseforståelse og kommunikasjonsferdigheter. En sammenlignende studie i ti land viste at barns språk ble særlig styrket når tilbudet la til rette for at barna fikk leke og velge aktiviteter selv og når tilbudet inkluderte aktiviteter der barna var i samspill med voksne. Den tidlige språkstimuleringen bør derfor konsentreres om å tilby et rikt språkmiljø med tilgang til bøker, lek, aktiviteter og samtale. Et rikt språkmiljø forutsetter også kompetente voksne som kan bygge på barnets erfaringer, nysgjerrighet, initiativ og naturlige læringsformer. Leken og rolleleken representerer en god og sentral arena for språkutvikling.»¹⁹

Høigaard (2009) understreker at i en kartlegging av språkmiljøet skal personalet kunne peke på gode situasjoner, svare hva de kan gjøre for å styrke det aktuelle området, og identifisere utfordringer. Slik åpner kartleggingen av arbeidet for refleksjon i personalgruppa og utvikling av en stadig bedre praksis. Jevnlig kartlegging og påfølgende forbedring av språkmiljøet er den beste måten å legge til rette for en god språkutvikling. Det vil kunne avdekke både sterke og svake sider ved barnehagens språklige praksis.

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver legger vekt på dokumentasjon som et middel for å utvikle en kritisk og reflekterende praksis. Barnegruppen og det enkelte barns trivsel og utvikling skal observeres og vurderes fortløpende, og barnehagens arbeid skal vurderes, det vil si beskrives, analyseres og fortolkes i forhold til kriterier gitt i barnehageloven, rammeplanen og eventuelle lokale retningslinjer og planer.

For å kunne følge opp kartleggingsarbeid i barnehagen, må personalet i følge Høigaard (2009) ha solide kunnskaper om

- hvordan barn tilegner seg språk
- hva slags aktiviteter og arbeidsmåter som best fremmer språkutviklingen
- hva som kjennetegner en normal tospråklig utvikling
- hva som kjennetegner barn med en forsinket språkutvikling eller med språkvansker.

Det vises videre til at det er en fordel om barnehagen også har flerspråklig personale som kan dokumentere barnas morsmål. Men et verktøy i seg

¹⁹ St.meld. nr. 23 (2007-2008): 17.

Boks 7.3 Karlegging av språkmiljø

I Skien kommune kartlegges språkmiljøet i et helhetlig perspektiv. Pedagogene ser på sammenhengen mellom barnets evner, ferdigheter og erfaringer, innhold og metoder i barnehagen og det sosiale miljøet rundt barnet. De ser områdene som flettet i hverandre, der det ene ikke kan vurderes adskilt fra de andre.

Bydel Stovner har laget et eget verktøy for å kartlegge språkmiljøet rundt barna¹. Verktøyet omhandler samspill mellom barn – barn og barn – voksne, voksnes innsats for å skape et rikt språkmiljø, bruk av læremidler, morsmål og norsklæring.

¹ Høigaard (2009) henviser til dette verktøyet når hun beskriver kartlegging av språkmiljø.

selv kan ikke sikre kvalitet, det skal kun være et hjelpemiddel for å tilrettelegge et godt språkmiljø rundt barna. Språkkartleggingsverktøy må ikke være utgangspunkt for det pedagogiske arbeidet med språk i barnehagen, det skal bare være et hjelpemiddel som sikrer at barna er gitt mulighet til god flerspråklig utvikling i barnehagen. Hovedfokus må være på språkarbeidet i barnehagen, ikke på verktøyene.

7.8.3.2 Kartlegging av enkeltbarn i barnehager

Kartlegging er del av en didaktisk tilnærming førskolelæreren benytter for å gjøre pedagogisk planlegging. Konkret betyr det at barns forutsetninger kartlegges som en del av den gjennomgående pedagogiske planleggingen og evaluering. I en slik sammenheng bidrar kartlegging til at førskolelæreren skaffer seg oversikt over barns kunnskaper, ferdigheter og erfaringer – for å kunne velge pedagogiske tiltak for enkeltbarn. Kartlegging i et slikt perspektiv er derfor en gjennomgående pedagogisk prosess over tid, som tar utgangspunkt i førskolelærernes kunnskaper om barns utvikling. Det er anbefalt at alle barnehager bør ha rutiner for å følge med på hvert enkelt barns språklige utvikling for å forvise seg om at progresjonen går som den skal (Høigaard 2009). For de fleste vil et godt kartleggingsverktøy være til god hjelp i dette arbeidet. Det fremheves at for at kartleggingsverktøyet skal være egnet for tospråklige barn, må det kartlegge språk i sosial

sammenheng, der meningsskaping og meningsinnhold vektlegges. Høigaard (2009) viser til følgende grunnleggende krav som må stilles til et språkkartleggingsverktøy som skal brukes på tospråklige barn:

- det må vise bredden i barnets språklige kompetanse både på norsk og på morsmålet
- det må ta utgangspunkt i barnets bruk av språket, mer enn i formelle språklige kategorier
- det må ta utgangspunkt i hva barnet mestrer i reelle, sosiale og kommunikative kontekster, ikke i kunstig skapte språksituasjoner
- det må følge utviklingsprosesser over tid
- det må vise fremgangen i språkutviklingen, ikke manglene
- det må ikke basere seg på faste normer ut fra alder
- det må trekke språkmiljøet rundt barnet inn både i vurderingen og i den videre oppfølgingen.

Høigaard (2009) finner at kravene kan sies å ligge til grunn for kartleggingsverktøyet *Lær meg norsk før skolestart*, mens hun finner at TRAS (Tidlig Registrering Av Språkutvikling) ikke er egnet for tospråklige barn, fordi verktøyet er normert utelukkende på grunnlag av enspråklige norske barn. Hun mener videre at å kartlegge det som til enhver tid er barnas mellomspråk, vil kreve en lingvistisk innsikt som ikke kan forventes at pedagogisk personale har. Høigaard (2009) understreker imidlertid viktigheten av at barnehagepersonale vet hva mellomspråk er, og har en forståelse for hvilken rolle det spiller i utviklingen av et nytt språk, slik at de ikke mistolker mellomspråk som språkvansker. I notatet presiserer Høigaard (2009) for øvrig at hun ikke ser noen grunn til å følge opp alle barn med stadig nye kartlegginger gjennom hele barnehageløpet, men at usikkerheten hos det pedagogiske personalet vil være større når det gjelder flerspråklige barn fordi de bare ser en del av disse barnas språkutvikling. Hun anbefaler at kartlegging følger som en integrert del av arbeidet som i *Lær meg norsk før skolestart*, og understreker at et kyndig personale etter hvert vil oppdage hvilke barn som trenger kyndig oppfølging og hvilke som kan følges gjennom mer sporadiske observasjoner. Videre understrekes at språklæring ikke skjer ved at en først kartlegger hvor barnet står i utviklingen, og at en så setter inn «språkstimulerings tiltak» for å drive utviklingen videre. Språklæring skjer når barn er inkludert i følelsesmessig gode situasjoner der de får bruke språket i engasjert samspill med andre.

Av St.meld. nr. 41 (2008-2009) fremgår at departementet skal sette ut et oppdrag for å foreta en faglig vurdering av de verktøy som brukes til språkkartlegging i barnehager. Det har i etterkant vært debatt i fagmiljøet om dette. Om kartlegging av alle barn som går i barnehage, har førsteamanuensis Anne Greve og professor Jan-Erik Johansson, Høgskolen i Oslo og førsteamanuensis Solveig Østrem, Høgskolen i Vestfold, uttrykt at det er dokumentert at «kartleggingsverktøy lett blir sterke redskaper som lett blir styrende», og at kvaliteten blir dårligere fordi oppmerksomheten snevres inn mot det som lar seg kartlegge. Om minoritetsspråklige barn spesielt, har høgskolelektor Knut Kvaran, Dronning Mauds Minne, gitt uttrykk for at han frykter at hovedfokuset vil bli at flerspråklige barn ikke oppnår et normativt mål for hva det skal prestere i norsk som treåring, istedenfor at han kanskje allerede behersker opp til flere språk. På den annen side uttrykker førsteamanuensis Margareth Sandvik, Høgskolen i Oslo, at når kartlegging brukes riktig, fører det til at en får kunnskap og innsikt i barnets språkutvikling i barnehagen.

Forordningsutvalget (NOU 2009: 10) har foreslått økt fokus på læring og pedagogiske programmer som fokuserer på språkutvikling og leseferdigheter for minoritetsspråklige barn i barnehagene.

7.9 Pedagogisk materiell i barnehagene

7.9.1 Innledning

I barnehagen er læremidler i liten grad benyttet som begrep. Barnehagen har en annen pedagogisk forankring og tradisjon knyttet til læring enn det skolen har, og det kan derfor være mer dekkende å snakke om pedagogisk materiell eller språkstimuleringsmateriell. Læring i barnehagen knyttes til både formelle og uformelle situasjoner, og barna lærer gjennom å være i ulike omgivelser og gjøre seg ulike erfaringer. Rammepåplanen understreker at læring i barnehagen er «nært sammenvevd med lek, oppdragelse og omsorg» (Kunnskapsdepartementet 2006: 27). «Læremidlene» i barnehagen vil derfor kunne omfatte pedagogisk materiell som er utarbeidet spesielt for bruk i barnehagen, språkstimulerende materiell, leker, bøker, spill og puslespill og annet materiell som naturlig befinner seg i omgivelsene innenfor og utenfor barnehagen.

7.9.2 Materiell som benyttes i barnehagene

I 2007-2008 ledet NAFO en faggruppe for Utdanningsdirektoratet hvor det ble sett på behovet for læremidler for minoritetsspråklige barn i barnehagen. I den forbindelse ble det foretatt en spørreundersøkelse som ble besvart av 18 av NAFOs fokusbarnehager. Hensikten var å kartlegge bruk av og eventuelle behov for utvikling av materiell for språkstimulering i flerspråklige barnegrupper. Både faggruppens vurderinger og resultater fra undersøkelsen viste at barnehagene i stor grad benytter konkretiseringsmateriell i språkarbeid rettet mot barn med minoritetsspråklig bakgrunn, men at dette ikke er spesielt utarbeidet med tanke på flerkulturelle perspektiver eller flerspråklige barn. Mange barnehager benytter seg av kommersielt materiell som for eksempel Snakkepakken²⁰ og språkposer eller språkkofferter²¹. Snakkepakken er utviklet av Lucie Fossum Ihlen og Lena Malinovsky Finnanger og inneholder konkretiseringsmateriell for begrepslæring og et veiledningshefte knyttet til språkstimulerende arbeid. Snakkepakken er svært utbredt i barnehagene, men er ikke utviklet spesielt for tospråklig opplæring eller minoritetsspråklige barn. Mange barnehager har også selv utviklet eller systematisert materiell som benyttes i språkarbeid generelt og begrepslæring spesielt.

En del barnehager benytter også barnelitteratur som materiell i arbeid med språkstimulering. Bjerke-prosjektet «Lær meg norsk før skolestart!» har her inspirert mange med sitt fokus på språklæring gjennom barnelitteratur (Sandvik og Spurkland 2009). Etter hvert har også noen barnehager begynt å bruke flerspråklige barnebøker i sitt arbeid med språkstimulering, spesielt i samarbeid med tospråklige assistenter, men også i samarbeid med foreldre. Utover det finnes også «Språksprell», som er en pakke med metodiske språkleker for fire- til seksåringer.

En undersøkelse foretatt av Rambøll Management for Kunnskapsdepartementet i 2008 viser at 52 prosent av kommunale barnehager bruker Språksprell, 50 prosent bruker Snakkepakken og 29 prosent bruker språkposer. Tallet for private barnehager er noe lavere. Barnehagene etterlyser materiell som kan gjenspeile språklig og kulturell mangfold. Det gis for eksempel uttrykk for at det

²⁰ Fossum Ihlen og Malinovsky Finnanger, www.snakkepakken.no.

²¹ Blant annet etter inspirasjon fra Bjerke-modellen Lær meg norsk før skolestart! og Sigrun Skretting.

er svært vanskelig å finne barnebøker eller annet pedagogisk materiell som gjenspeiler mangfold når det gjelder hudfarge, familieliv, aktiviteter og tradisjoner. Fortsatt er det altså slik at majoritetsbarn har de beste forutsetninger for å finne anerkjennelse og gjenkjennelse i barnehagens materiell.

Tilgjengeligheten på flerspråklig materiell er imidlertid økende. Kulturbro forlag²² og Det flerspråklige bibliotek, som er et kompetansesenter knyttet til Deichmanske bibliotek²³, kan tilby barnebøker på mange språk. Den digitale læringsressursen «Jakten på beinet» er beregnet på barn i alderen fire til syv år og fins på mange minoritetsspråk²⁴, og bildeboka «Når to blir sinte på hverandre»²⁵ er også på urdu, somali og kurdisk sorani i tillegg til norsk. Språkstimuleringsmateriellet «Eventyresken» er spesielt beregnet på barnehagen og 1. klasse. Denne finnes på urdu, somali, bokmål og nynorsk. Med utgangspunkt i eventyret «Gutten som gikk til nordavinden og krevde igjen melet» er det tilgjengelig et eventyrhefte og cd i to vanskelighetsgrader, dukker/figurer/rekvisitter, bildekort, fortellekort, problemløsningskort, lotto, puslespill og elementer for pc og smartboard. Familieforlaget har norske folkeeventyr som bok og lydbok oversatt til albansk, arabisk, polsk, russisk, somali, tamil, tyrkisk, urdu og vietnamesisk²⁶.

7.10 Samarbeid mellom foreldre og barnehage

7.10.1 Generelt om foreldresamarbeid

Barnehageloven gir føringer for hvordan samarbeidet mellom foreldrene og barnehagen skal være. Rammeplanen fremholder videre at foreldre og barnehagens personale har et felles ansvar for barns trivsel og utvikling. Det daglige samarbeidet mellom hjem og barnehage må bygge på gjensidig åpenhet og tillit. Foreldre må kunne stole på at de kan ta opp det som opptar dem i forhold til barnet og barnehagen, selv om det skulle innebære kritikk.

Om samarbeid med minoritetsspråklige spesielt fremholder rammeplanen at i møte med forel-

dre med minoritetsspråklig bakgrunn, har barnehagen et spesielt ansvar for at foreldre har mulighet til å forstå og gjøre seg forstått i barnehagen.

Evalueringsrapporten viser at foreldrene opplever at de deltar i mindre grad i planlegging av barnehagens innhold og aktiviteter enn styrerne oppgir (Østrem m. fl. 2009).

Et godt og tillitsfullt samarbeid mellom hjem og barnehage er viktig for det enkelte barnets trivsel, utvikling og læring. Det første møtet med barnehagen kan være krevende for barn og foreldre/foresatte (heretter kalt foreldre). For barnet åpner det seg en ny verden som kan oppleves som både interessant og utfordrende. Foreldrene overlater ansvaret for barna til et personale og en institusjon de i mange tilfeller ikke kjenner. Barnehagen og foreldrene har daglig kontakt. Det gir mulighet til dialog og gjensidig informasjonsutveksling. Det er sentralt at barnehagen møter alle foreldre med åpenhet og legger til rette for et nært samarbeid om det enkelte barnets trivsel og utvikling. Personalet i barnehagen har ansvar for å gi foreldrene nødvendig informasjon og invitere foreldrene til medvirkning. Gjensidig respekt og anerkjennelse er en betingelse for et godt samarbeid mellom foreldrene og personalet i barnehagen.

Rammeplanen fremholder at personalet har ansvar for å gi foreldrene nødvendig informasjon om og begrunnelse for barnehagens virksomhet og invitere foreldrene til medvirkning. I temaheftet om språklig og kulturelt mangfold i barnehagen understrekes at for å vite hva som er «nødvendig informasjon», må en vite hvem foreldrene i barnehagen er og hvilken kjennskap de har til barnehageliv i Norge (Gjervan 2006).

En undersøkelse av Winsvold og Gulbrandsen (2009) viser at barnehagene i økende grad har formalisert rutiner for behandling av løpende informasjon til og fra foreldre. Minst åtte av ti barnehager rapporterer at de har foreldresamtaler, foreldremøter og samarbeidsutvalgsmøter minst to ganger årlig. En del barnehager gjør også bruk av brukerundersøkelser. Av andre aktører utenom personalet er det først og fremst foreldre som deltar i vurderingsarbeid i barnehagen.

TNS Gallups nasjonale brukerundersøkelse viser at 91 prosent av foreldre er fornøyde med samarbeid mellom foreldre og personale i barnehagen, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009): 38. Undersøkelsen viser for øvrig at foreldre med lav inntekt og utdanning er mindre fornøyde enn foreldre med høy utdanning.

²² <http://kulturbro.no/index.htm>.

²³ <http://www.dfb.deichman.no>.

²⁴ www.hundespor.no.

²⁵ <http://naartoersinte.deichman.no>. I tillegg finnes det flerspråklige bøker og annet materiale tilgjengelig på www.mantralingua.com.

²⁶ www.familieforlaget.no

7.10.2 Barnehagens samarbeid med minoritetsspråklige foreldre

OECD fremhever i sin rapport *Closing the gap* (2010a) at minoritetsspråklige foreldre må bli tilbudt veiledning og støtte i tidlig språkstimulering av barna når det er nødvendig. Rapporten viser til at veiledning i familienes hjem er vanlig i flere land, og at det for eksempel i det nederlandske prosjektet *Samspel* er slik at en majoritetsspråklig pedagog kommer hjem til familiene sammen med en som snakker morsmålet.

Foreldre er svært ulike. For gruppen minoritetsspråklige foreldre er det i tillegg ulikt hvor lenge de har bodd i Norge, hvor mye norsk de snakker, hvor lenge de har tenkt å være her og i hvilken grad de deltar i for eksempel arbeidsliv og andre aktiviteter tilknyttet det norske samfunnet. Det er likevel forsøkt å finne noen felles trekk i det følgende.

I en rapport fra 1998 fremkom at mens flertallet av majoritetsspråklige foreldre var «svært fornøyde» med barnehagen, var flertallet av minoritetsspråklige foreldre bare «ganske fornøyde» (Djuve og Pettersen 1998). Minoritetsspråklige foreldre i undersøkelsen var særlig fornøyd med at barna hadde mulighet til å lære norsk i barnehagen. De var noe mindre fornøyde med personalets innsats enn de majoritetsspråklige foreldrene, men det var likevel et av de forholdene som ble nevnt av flest som positive. Mens 20 prosent av majoritetsspråklige foreldre trakk uteaktiviteter frem som noe positivt, ble ikke dette nevnt som noe eksplisitt positivt av flere en fem prosent av minoritetsspråklige. Flere trakk frem mye uteaktiviteter når de ble spurt om det var noe de var misfornøyde med ved barnehagen.

Nergård (2003) viser at både personale og foreldrene i barnehagene hun undersøkte, peker på tillit som viktigste faktor i samarbeidet mellom foreldre og barnehage. Foreldrene trekker frem det å lære norsk, det å lære om norsk kultur, men også ivaretagelse av barnas kulturbakgrunn som viktige i barnehagen. Foreldrene i undersøkelsen mener at det ikke er tilstrekkelig at barna blir passet bra på, de må også kunne føle seg sikre på at barnehagen ikke bryter med familienes egne tradisjoner, for eksempel religion. En annen undersøkelse har vist til foreldre som synes det er for mye kristen religion i barnehagene, for eksempel julefeiring (Gran 2007).

Masteroppgaven «Barn med minoritetsbakgrunn i barnehagen: Foreldresamarbeid til barnets beste» understreker behovet for å i større

grad se på foreldrene som ressurs og å inkludere minoritetsforeldre i samtaler, møter og andre sosiale sammenhenger (Roko 2006). Dette fordi det er av avgjørende betydning at foreldre forstår sin egen rolle i forhold til barnas deltakelse i barnehage og skole (Borg m. fl. 2008)

Dette synes for så vidt å tilsvare funn gjort innenfor grunnskolen. Loona (1995) og Seeberg (2003) har gjennom undersøkelser som omhandler læreres samarbeid med foreldre i skolen, vist at lærere opplever at det er krevende å samarbeide med foreldre som er forskjellige fra en selv. Jo større forskjell det er mellom læreres og foreldres oppfatning og verdisyn, jo mindre sannsynlig er det at foreldre får innflytelse over det som skjer på skolen. En konsekvens av dette kan være at foreldre blir oppfattet som problematiske eller uengasjerte (Gjervan 2006).

NAFOs kompetansehevingsprosjekt om språklig og kulturelt mangfold i barnehagen har i stor grad vektlagt foreldresamarbeid.

7.10.2.1 Betydningen av tospråklig personale for samarbeid

Mange foreldre med minoritetsbakgrunn må manøvrere mellom ulike meninger om barneoppdragelse. Noe har en med seg fra egen oppvekst, ofte i et annet land, og inntrykkene en får i Norge kan ofte være tilfeldige, gjennom media, barnehagen eller nabolaget. Noen foreldre opplever at verdier de har tatt for gitt og sjelden snakket om, plutselig blir stilt spørsmål ved av voksne som tenker annerledes. Flere undersøkelser har fremholdt tospråklig personale som viktig i denne sammenheng (Gjervan 2006).

Djuve og Pettersen (1998) har vist at foreldrene var mer positive til å bruke barnehage dersom de møtte tospråklige assistenter med samme religiøse bakgrunn, og dersom de fikk motta informasjon om aktiviteter og praksis i barnehagen på et språk de mestret. Rapporten «En felles fritid» (Kavli 2007) beskriver også tospråklige medarbeidere som viktige trykksfaktorer for foreldrene, for eksempel når barna skal på tur og overnatting. I Grans masteroppgave «Hvor norske skal man bli?» (2007) er det beskrevet hvordan tospråklig assistent har vært en støtte for å lære barna om somaliske tradisjoner. Dette blir særlig viktig når familien er liten og ikke har noe miljø med samme kulturbakgrunn å støtte seg på. Gran (2007) beskriver hvordan foreldrene opplever det som positivt at barna lærer språk fort, sammenligner ord på norsk og somalisk, og at barnehagen har et

flerkulturelt perspektiv på innholdet i barnehagen.

En annen undersøkelse har pekt på at tospråklige assistenter har en viktig funksjon i forhold til de minoritetsspråklige barnas foreldre, både når det gjelder utveksling av informasjon og som en trygghetsfaktor for foreldrene:

«Dette har kanskje hatt størst betydning for de foreldrene, som i utgangspunktet er engstelige for at en «norsk barnehage» ikke vil ta hensyn til religiøse og kulturelle regler og skikker, som for eksempel når det gjelder mat. Noen foreldre er også redd for at barna skal lide overlast ved den norske «ut på tur, aldri sur»-tradisjonen. Slik sett har den tospråklige assistenten fungert som en slags garanti, både for foreldre og for barna selv, at det som kan bli servert av mat i barnhagen er trygt for barna å spise.»²⁷

7.10.2.2 Foreldreveiledning

OECD (2009a) foreslår at det bør legges mer vekt på foreldreveiledning. Av tiltak som er igangsatt som foreldreveiledning, kan nevnes ICDP (International Child Development Program) som har et eget program rettet inn mot minoritetsspråklige foreldre som trenger støtte i å være foreldre i et land de selv ikke har vokst opp i. Kursene har egen sertifisert opplæring og er ledet i samarbeid mellom en minoritetsspråklig og en majoritetsspråklig ansatt innenfor opplæring/helse. Over 300 veiledere er til nå lært opp i metoden. Det tilbys ICDP-kurs i regi av Bufetat i over 15 kommuner, og flere er under planlegging. Bufetat rapporterer om svært positive tilbakemeldinger fra foreldre som har deltatt på kursene.

For minoritetsspråklige foreldre med mer spesielle behov arrangerer Adferdssenteret med støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet PMTO (Parental Management Training – Oregon) foreldregrupper for mødre med etnisk minoritetsbakgrunn. Dette prosjektet retter søkelyset mot atferdsvansker hos barn med somalisk og pakistansk bakgrunn som bor i Norge, og er et forebyggende tiltak til mødre som ønsker å lære hvordan de kan styrke sitt samarbeid med barnet og sette klare grenser.

Familielæring er et samlebegrep for læringssituasjoner der flere generasjoner deltar og lærer sammen. Gjennom NAFO er familielæring prøvd ut i fire kommuner: Halden, Tysvær, Oslo (bydel

Sagene og Grünerløkka) og Skedsmo. Flere andre bydeler i Oslo jobber også med familielæring, blant annet gjennom MiR (Minoritetsspråklig Ressursnettverk). Høgskolen i Vestfold har et eget familielæringsstudie. I tillegg har foreldresamarbeid vært en viktig del av NAFOs kompetansehevingsprosjekt for språklig og kulturelt mangfold i barnehagen.

7.10.3 Foreldre som språklige støttespillere

Sandvik og Spurkeland (2009) påpeker at foreldre er de som har best oversikt over sine barns flerspråklige utvikling, og ofte er de også de eneste som har oversikten. Videre sier de at det er viktig at pedagogene oppmuntrer foreldrene til å snakke det språket de behersker best med barna sine, som oftest er det morsmålet. Temaheftet om språklig og kulturelt mangfold i barnehagen anbefaler det samme (Gjervan 2006). NAFO har dessuten gitt ut en veileder for barnehagepersonale og helsestasjoner om barn i flerspråklige familier, som berører hvilke språk foreldre skal snakke med barna sine hjemme²⁸.

7.11 Nyankomne barn

Wendel (2006) sier at flyktningbarn kan ha symptomer på traumatisering som krever ekstra innsats fra barnehagepersonalets side. Foreldrene beskrives som barnets første og mest stabile tilknytningspersoner og rollemodeller, og det er derfor en fordel om barnehagen kan ha «utvidet foreldresamarbeid» når det gjelder flyktningfamilier. Et utvidet samarbeid er også viktig fordi foreldre som er nyankomne i Norge i en periode kan oppleve at de har redusert kapasitet til å ta hånd om barna.

Roko (2006) understreker at ansatte i barnehagene må være bevisste på at både barn og foreldre, særlig i flyktningfamilier, kan være preget av tidligere traumatiske opplevelser, noe som er en utfordring i tillegg til det språklige.

Kommuner vil i ulik grad oppleve behov for kontakt med sentrale myndigheter i sitt arbeid med integrering av flyktningbarn. Mye synes å indikere at det er et visst udekket behov for involvering med og fra statlige myndigheters side (Bjerkkan 2009).

²⁷ Sand og Skoug 2003: 49.

²⁸ Veilederen er laget med utgangspunkt i den svenske brosjyren «Två språk eller flera – Råd till flerspråkiga familjer», utarbeidet av Språkforskningsinstitutet i Rinkeby, Sverige (<http://www.rinkeby-multilig.stockholm.se>).

Boks 7.4 Foreldresamarbeid – utvalgets observasjoner

De fleste kommunene og barnehagene utvalget har besøkt, opplever at mange foreldre med migrasjonsbakgrunn kommer til barnehagen med syn på barneoppdragelse som på noen områder er forskjellig fra barnehagens syn og verdigrunnlag. De har ulike strategier for å møte ulikhetene:

- Kristiansand kommune har informasjon på alle språk på kommunens hjemmesider
- Mange av barnehagene vi har besøkt har jobbet med foreldreveiledning ut fra ICDP (International Child Development Programme) eller ønsker seg kurs i bruk av metoden. Metoden går ut på å ha diskusjonsgrupper i 12 trinn der temaet er relasjoner og barneoppdragelse i et migrasjonsperspektiv. Gruppene ledes på to språk slik at foreldrene veiledes av en person de har tillit til, og får anledning til å snakke morsmålet sitt. De barnehagene som har brukt metoden, mener den fungerer svært godt og at de har fått positive tilbakemeldinger fra foreldrene.
- Lomakka barnehage i Vadsø tar jevnlig imot nye flyktningbarn og har rutiner for å skaffe informasjon om det landet familiene kommer fra, oversettelse av informasjon til fami-

lienes språk, samt samarbeid med flyktningmottaket i kommunen. De jobber også med å motivere foreldrene til å søke barnehageplass.

- De barnehagene som har en tospråklig medarbeider enten i grunnbemanning eller på tilskuddsmidler, opplever det som en god hjelp i foreldresamarbeidet. Halsen barnehage har for eksempel opplevd at tospråklig assistents deltakelse gjorde at de fant en løsning for at minoritetsspråklige barn kunne delta på overnatting i barnehagen.
- En del barnehager arrangerer egne foreldremøter for minoritetsspråklige foreldre som føler behov for ekstra informasjon. Disse er gjerne kombinert med barnepass.
- Flere barnehager bruker tolk på foreldresamtaler.
- Utover det beskriver barnehagene diskusjoner om kosthold – blant annet kake på bursdager – og uteliv som eksempler på vanlige diskusjoner og uenigheter med minoritetsspråklige foreldre. Vanskeligere diskusjoner og veiledning om for eksempel hygiene og fysisk avstraffelse er eksempler på temaer som forekommer, særlig når familiene er nye i Norge.

Når det gjelder spørsmålet om barn av asylsøkere og flyktninger har behov for egne pedagogiske tilbud det første året de går i barnehage eller om de bør gå i vanlige heldagsbarnehager, har NAFO understreket betydningen av at disse barna får møte et barnehagepersonale med kompetanse nettopp knyttet til deres situasjon og behov. NAFO har videre fremhevet:

«Vi mener det er viktig å være åpen for flere organisatoriske løsninger.

Ut fra erfaringer i flere barnehager og kommuner ser vi at barn av asylsøkere og nyankomne flyktninger kan profittere på et eget barnehagetilbud, enten knyttet til et mottak eller som en selvstendig institusjon i kommunen. I hvilken grad det vil være et gode for disse barna å komme inn i ordinære barnehager, avhenger av personalets kompetanse i de aktuelle barnehagene. Dette kan kreve at det gjøres konkrete grep på kommunalt nivå^[29]. (...) Vi vil problematisere tanken om at det beste for

barna av asylsøkere og flyktninger er så fort som mulig å komme inn i et ordinært barnehagetilbud.

(...)

Det er nødvendig at den enkelte kommune vurderer løsninger som passer lokalt og sørger for at barnehagepersonalet tilegner seg nødvendig kompetanse om migrasjon og flyktnings situasjon og behov. Det er også grunn til å peke på at ansatte med bakgrunn fra samme land som de nyankomne flyktingene er en stor ressurs i barnehagens arbeid. Mange mottaksbarnehager erfarer at disse ansatte nærmest er uunværlige, både på grunn av egne erfaringer med flukt og etablering i Norge, og fordi de har språklige og kulturelle ressurser som er nødvendige i møte med nyankomne flyktingebarn og deres foreldre. Ut fra en be-

²⁹ NAFO belyser dette gjennom eksempler fra tre virksomheter som NAFO har samarbeid med; Kyrkjervegen barnehage i Førde, Mottaksbarnehagen ved Johannes læringscenter i Stavanger og mottaksbarnehagene i Skien kommune

grenset kommuneøkonomi vil dette kunne være enklere å få til i egne mottaksbarnehager.»³⁰

7.11.1 Tilskudd til nyankomne flyktnings barn

Regjeringen gir tilskudd til barnehage tilbud for nyankomne flyktnings barn, jf. rundskriv F-02-2009. Målet med tilskuddet er å bidra til å gi barn av nyankomne flyktninger et barnehage tilbud når familien skal etablere seg i bosettingskommunen eller etter opphold i mottak. Ordningen omfatter ikke barn av asylsøkere. Kriteriet er at det må være minst tre barn med flyktningbakgrunn i barnehagen, og de skal ha en tospråklig assistent (det siste kan det gis dispensasjon fra dersom det vises til at det har vært forsøkt men ikke mulig å finne kompetent personale).

Tilskuddet omfatter et 15 timers ukentlig barnehage tilbud i åtte måneder og inkluderer lønn til tospråklig assistent inntil 17 timer pr. uke, lønn til førskolelærer inntil 17 timer pr. uke og utstyr til kr 500,- pr. barn pr måned. Barn av nyankomne flyktninger er bare å anse som nyankomne i den første bosettingskommunen etter mottaksperioden. Målet med tilskuddet er at kommuner og private barnehageeiere skal kunne gi barn av nyankomne flyktninger et barnehage tilbud når familien skal etablere seg i bosettingskommunen etter opphold i mottak. Tilskuddsordningen omfatter også barn av personer som har fått opphold på humanitært grunnlag.

Utvalget har forespurt Kunnskapsdepartementet om bakgrunnen for at tilskuddet er satt til 15 timer pr uke, om departementet har kjennskap til i hvor stor grad barna mottar et tilbud utover disse 15 timene, og i hvilken grad utgjør dette heldagsplasser.³¹

Av departementets tilbakemelding fremkommer:

«Ordningen ble opprettet på slutten av 1980-tallet som et ledd i å legge forholdene til rette for kommunene i arbeidet med å integrere nyankomne flyktnings barn. I starten fullfinansierte departementet hele tilbudet, og det ble også gitt til barn som ikke hadde fått avklart status. På midten av 1990-tallet ble ordningen

³⁰ «Barn i asylmottak», notat til utvalget fra NAFO 22. januar 2010. Notatet omhandler barn av både asylsøkeres og flyktninger.

³¹ Brev til Kunnskapsdepartementet fra utvalget 30. oktober 2009.

Boks 7.5 Tilbud til nyankomne barn – utvalgets observasjoner

Pedagoger utvalget har samtalt med fremholder «mottaksbarnehager» for nyankomne som positivt fordi barn som er helt nye i det norske språket og det norske systemet, har særlige behov. De viser til at familier som er nye i Norge, har andre behov enn de som er godt kjente i det norske systemet. Å samle familiene et sted der det er god kompetanse på området gjør at en kan jobbe intensivt med for eksempel basisferdigheter som må til for å fungere godt i Norge.

Austadgata førskole er en korttidsbarnehage i Drammen som tar imot barn av innvandrere og flyktninger. Mange av barna er født i Norge, men kjenner lite til norsk språk og kultur før de starter i førskolen som fire- og femåringer. Betydningen av at barna får gå i et «mottakstilbud» før de begynner i ordinær barnehage ble poengtert. Pedagogen fremhevet videre viktigheten av å lære norsk sammen med andre barn med samme språknivå i norsk, også fordi de samhandler og leker mer med barn med lignende norskferdigheter, jf. Skoug og Sand (2003). I Austadgata arbeider de aktivt med å oppmuntre foreldrene til å søke heldagsplass etter hvert.

endret til bare å gjelde barn som hadde fått oppholdstillatelse og bostedskommune. Intensjonen med ordningen var også å kunne gi et godt og forsvarlig omsorgstilbud for barna mens foreldrene fikk norskundervisning. Tiden 15 timer stammer fra timegrunnlaget for et korttidstilbud.

Det finnes ingen nasjonal rapportering om dette, så departementet har ingen oversikt over i hvor stor grad barna mottar et tilbud utover disse 15 timene, eller i hvilken grad dette utgjør heldagsplasser. Det er opp til den enkelte barnehage og kommune å gi disse barna et utvidet tilbud, så vi kan ikke se bort ifra at nyankomne flyktnings barn gis tilbud utover 15 timer.»³²

Ordningen omfatter ikke barn av asylsøkere, se for øvrig kapittel 15.

³² Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

7.12 Barn som ikke går i barnehage

7.12.1 Hvilke barn går ikke i barnehage

Utvalget viser til mandatet som sier at det skal vurderes særskilt tilbud i og utenfor barnehage.

I rapporten «Hjemmebarna. En evaluering av språkstimulerende tiltak til 4-5-åringer som ikke går i barnehage» er det forsøkt å tallfeste hvor mange fireåringer som mangler barnehageplass i fire bydeler i Oslo (Gautun 2007). Tallene baserer seg på hva helsesøstre har kartlagt ved fireårskontroll og er svært usikre, men det ser ut som det kan variere mellom 15 (Grünerløkka) og 23 (Grorud). På Grünerløkka presiseres det imidlertid at ikke alle møter på fireårskontroll, mens på Grorud møter stort sett alle. Flere av de som ikke går i barnehage, står på venteliste. Ellers har økonomi og geografisk avstand ifølge rapporten størst betydning for at foreldrene velger å ikke ha barna i barnehage. Skepsis til barnehage fordi foreldrene har en oppfatning av at barnehagene har dårlig hygiene, for mye uteaktiviteter og dårlig oppdragelse, er også av et lite antall oppgitt som grunn til at barna holdes hjemme. I tillegg til disse årsakene kommer lange utenlandsreiser og ønske om at barna skal lære morsmål først.

7.12.2 Kartlegging av tilbud til barn som ikke går i barnehage

I rapporten Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene oppgir 18 prosent av kommunene/bydelene at de har tiltak for språkstimulering av barn utenfor barnehage (Rambøll Management 2008b). Videre viser kartleggingen at blant kommuner/bydeler med mindre enn 80 prosent dekning, er det 20 prosent som oppgir at de har tilbud om språkstimulering utenfor barnehage. Det som kjennetegner de kommunene/bydelene som har tilbud om språkstimulering utenfor barnehage, er først og fremst at de er store kommuner eller bydeler med en stor andel minoritetsspråklige barn. Det er store forskjeller mellom fylkene. 40 prosent av kommunene/bydelene i Oslo og Østfold har språkstimulerende tiltak utenfor barnehagene sammenlignet med 18 prosent av kommuner og bydeler i hele landet til sammen.

Kommunen har et overordnet ansvar for å drive forebyggende virksomhet og tilby nødvendige tjenester for barn og familier. Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesi-

alpedagogisk hjelp, har lovfestet rett til slik hjelp uavhengig av om de går i barnehage³³.

7.12.3 Språkgrupper for barn som ikke går i barnehage

Mange bydeler og kommuner har innført språkgrupper for barn som ikke går i barnehage, ofte som følge av kartlegging av språk i fireårsalderen på helsestasjonene (Språk 4). Det foreligger ikke nasjonale føringer for slike språkgrupper, og heller ikke mye dokumentasjon på innhold. Av rapporten «Hjemmebarna» fremgår imidlertid enkelte eksempler (Gautun 2007). Her beskrives språkpakker, arbeid med fokusord og språklæring gjennom frilek som viktige deler av innholdet i språkgruppene. I tillegg legger gruppene stor vekt på at barna og foreldrene deres får med seg lottospill og bøker med hjem. På den måten får barna aktivitetene inn både på morsmål og norsk.

En annen form for språktilbud til barn som ikke har barnehageplass, er familielæring, omtalt under punktet om foreldresamarbeid.

Det har tidvis vist seg utfordrende å få rekruttert barna som ikke har barnehageplass til språkgrupper (Gautun 2007). Som årsaker til manglende rekruttering pekes det på mange av de samme faktorene som synes å bidra til lavere barnehagedeltakelse blant minoritetsspråklige. Den enkeltfaktoren som synes mest betydningsfull, er geografisk avstand fra hjemmet. I tillegg har det i enkelte språkgrupper vært satt som en forutsetning for deltakelse at en forelder deltar, ikke en dagmamma eller slektning. En slik forutsetning kan forhindre deltakelse fra barn med arbeidende foreldre som har valgt annen tilsynsform enn barnehage. Erfaring med å tilby og rekruttere til denne type tiltak synes for øvrig å lette rekruttering videre til barnehage i betydelig grad.

Gautun (2007: 26) har oppsummert språkutviklingstiltakene hun har undersøkt i Oslo slik:

«Ansatte i tiltak i alle de fire bydelene forteller at det er stor variasjon i barnas norskferdigheter, fra å ikke kunne snakke noe til å snakke godt norsk. Det er også varierende hvor fort barna lærer. De som ikke kan snakke norsk når de begynner i språktilbudet, bruker lengre tid på å lære sammenlignet med de som kan noe eller mye norsk. Hvor raskt barna lærer avhenger også av om de benytter seg av andre tilbud, som for eksempel åpen barnehage, de dagene de ikke deltar i språkgruppene. Det frem-

³³ Dette er presisert i St.meld. nr. 41 (2008-2009), side 94.

heves at barna ikke bare lærer norsk, men også sosiale ferdigheter i språkstimuleringstiltakene, som igjen er en viktig forutsetning for å lære språk. Barna som kan lite norsk, lærer av de som er flinke til å snakke. Alle ansatte som er intervjuet, fremhever at for å lære norsk godt er det viktig at barna lærer sitt eget språk. De oppmuntrer foreldre til å stimulere barnas språkutvikling, og i samlingsstunder brukes ord både på norsk og på språk barna snakker hjemme. I en bydel er det gjort enkelte små undersøkelser der de har sammenlignet barn i skolen som har deltatt i språktilbud før skolestart, med barn som ikke har mottatt noe språktilbud eller gått i barnehage, og funnet at de som har deltatt i tilbudene, har en bedre utvikling på skolen.»

Forsøket med gratis kjernetid har vist at i de områdene hvor det er gratis kjernetid, er det ikke behov for språkgrupper for barn som ikke går i barnehage, fordi alle barn mottar en form for barnehagetilbud.

7.12.4 Åpne barnehager

Åpne barnehager har eksistert i Norge siden 1988, og i 2006 var det åpne barnehager i alle fylker. Det første åpne barnehagetilbudet ble etablert på Holmlia i Oslo. Holmlia åpen barnehage la fra begynnelsen av vekt på pedagogisk tetthet ved å ha to pedagoger i tilbudet. Fra 2005 til 2007 var det en nedgang på 617 barn fra 7881 til 7264. Åpen barnehage er ofte tilknyttet en familiesentral som driver helsefremmende og forebyggende arbeid, gjennom veiledning og konsultasjon til brukere og fagfolk (Hatlem og Frank 2009). Våren 2007 fantes det litt over 30 familiesentraler i Norge. Innholdsmessig forholder åpne barnehager seg til rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (KD 2006) og bruker de ulike fagområdene som er beskrevet i rammeplanen.

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

familier og for å etablere nettverk i nærmiljøet (St. meld. nr. 16 (2006-2007): 68).

For dem som ikke er yrkesaktive av frivillige eller ufrivillige årsaker kan utgifter til barnehage bli for høye og være til hinder for deltakelse. Hatlem og Frank (2009: 31) mener dette underbygges av tall fra SSB som viser en markant forskjell mellom de som benytter ordinær barnehage og de som ikke gjør det. Det pekes på at statistikken viser blant annet at foreldre fra språklige/kulturelle minoriteter søker barnehageplass betydelig sjeldnere enn foreldre fra majoritetsbefolkningen, og at de yngste barna i mindre grad går i ordinære barnehager enn det de eldre førskolebarna gjør.

En svensk studie av perioden 1980 til 2005 konkluderer med at åpne barnehager har en klart forebyggende effekt samtidig som de er økonomisk rimelige (Skolverket 2005b).

«For innvandrerforeldre kan åpne barnehager være en mulighet til innsyn og deltakelse i en norsk barnehagetradisjon som kan gjøre overgangen til en ordinær barnehage lettere. Foreldrene fortalte at det for dem var viktig at barna utviklet et godt morsmål og at åpen barnehage gav barna en anledning til å praktisere morsmålet, samtidig som de fikk andrespråksferdigheter gjennom å være i miljøet med samhandling og samspill med andre.

Flere av de åpne barnehagene arbeider med særskilte tiltak gjennom rekruttering og organisering for å legge til rette for flerspråklighet. Barn som har tilegnet seg reseptive lytteferdigheter og blitt trygge på tradisjoner og aktiviteter, vil kunne møte et ordinært barnehagetilbud på en annen måte. Foreldre som har fått kunnskap og innsikt vil lettere kunne søke sine barn til en ordinær barnehage.»³⁴

Hatlem (2008) har gjort en intervjuundersøkelse med foreldre som viser at åpen barnehage har stor betydning for nettverk og fellesskap. Undersøkelsen slår fast at åpen barnehage gir minoritetsspråklige foreldre mulighet til innsyn og deltakelse i en norsk barnehagetradisjon, og dermed kan gjøre overgangen til ordinær barnehage lettere. Foreldrene fremholdt det som positivt at de kunne praktisere morsmål samtidig som barna var i et miljø der de kunne utvikle andrespråket. Hatlem (2008) viser videre til at siden foreldrene var sammen med pedagogene i åpen barnehage over tid, var de gitt mulighet til veiledning og hjelp. I et notat til utvalget sier Hatlem at dette er

³⁴ Hatlem og Frank 2009: 31.

svært viktig for foreldre som ikke har kjennskap til barnehagens innhold. Hun sier videre at åpne barnehager har fungert bra for minoritetsspråklige familier som ikke deltar i så stor grad på samfunnsarenaer som for eksempel utdanningsinstitusjoner eller i arbeidslivet. Mange har fått nye nettverk som har stimulert til å søke studieplass og jobb.

En utvikling i Oslo har vært at åpne barnehager i stadig mindre grad blir brukt av eldre barn fordi disse går i ordinært tilbud eller korttidstilbud (Bogen og Reegård 2009). Hatlem sier at gjennomsnittsalderen i åpne barnehager er nå svært lav fordi det fortrinnsvis er foreldre med barn under 3 år som bruker et slikt tilbud. Foreldre med annen språklig og kulturell bakgrunn har ønsket å legge grunnlag i morsmål og hjemmets tradisjoner og verdier før de sender barna i barnehage i treårsalderen. Noen synes også at det er trygt å være sammen med barna mens de legger et grunnlag i norsk, før de overlater dem fullt og helt til ordinær barnehage. Enkelte har også forsøkt ordinær barnehage uten at det har vært vellykket.

Når det gjelder brukerne som kom til de åpne barnehagene, har det vært pekt på følgende:

«Variasjon i behov og ønsker var like mange og individuelle som brukerne. De fleste ville benytte åpne barnehager som en overgangsarena før et ordinært barnehagetilbud. I de åpne barnehagene som hadde ansatt flerspråklig personale, fortalte personalet at de fungerte som brobyggere overfor foreldre med samme språk og kulturbakgrunn. De ansatte i de åpne barnehagene hadde en unik kompetanse i forhold til foreldremedvirkning og relasjonsbygging og til «å gå litt av veien sammen med» barn og foreldre og til å presentere muligheter i det tverrfaglige tilbudet og i lokalmiljøet.»³⁵

Hatlem og Frank (2009) har gitt uttrykk for at dersom de åpne barnehagene reduseres funksjons- eller antallsmessig, vil det være svært viktig at grupper som før har opplevd terskler for å benytte ordinære barnehage tilbud, ivaretas i det ordinære tilbudet uavhengig av familiens tilsynsbehov og økonomi.

7.13 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser det som viktig at alle barn skal ha likeverdige muligheter til å delta i meningsfulle ak-

tiviteter i et fellesskap med jevnaldrende, og dette må gjelde uansett alder, kjønn, språklig og etnisk bakgrunn eller funksjonsnivå. Slik kan alle barn få anledning til å utvikle sine ferdigheter, inkludert gode språkferdigheter. Etter utvalgets syn vil dette best kunne oppnås gjennom deltakelse i gode barnehagetilbud.

På besøk i kommuner har utvalget sett at det er store variasjoner i førskolelærernes kunnskaper om minoritetsspråklige barn, både når det gjelder flerspråklig utvikling og barnehagen som integreringsarena. For nærmere om utvalgets vurderinger vedrørende kompetanse, vises til kapittel 20.

Deltakelse

Utvalget vil fremheve at et betydelig hinder for deltakelse er fjernet som følge av rett til full barnehage. Med full barnehagedekning er småbarnsforeldres valgfrihet i bruk av barnetilsyn blitt større. En del velger likevel andre løsninger. Noen velger å være hjemme med barnet, andre velger at nære slektninger har tilsyn med barna, og enkelte familier bruker dagmamma. Utvalget vil presisere at det er viktig at foreldrenes valgfrihet når det gjelder tilsynsform for sine barn, verdsettes og respekteres.

Samtidig ser utvalget at svært mye taler for at barns deltagelse i gode barnehagetilbud, blant annet har meget positive effekter på barns språkutvikling. Særlig fra treårsalderen synes barnehagedeltakelse å ha stor betydning. For minoritetsspråklige barn kan barnehage stå i en særstilling i forhold til andre arenaer for muligheten til å praktisere norsk før skolestart. Utvalget mener det må være en målsetting å øke barnehagedeltakelsen blant barn som har et annet morsmål enn norsk.

Minoritetsspråklige barns barnehagedeltakelse har hatt en meget positiv utvikling de siste årene. Samtidig synes det fortsatt å være et betydelig potensial for fortsatt øket deltakelse, særlig for de yngste aldersgruppene (ett-, to- og treåringene). Det er videre av stor betydning at så mange fire- og femåringer som mulig får gå i barnehage. De som begynner i første klasse i grunnskolen uten å kunne norsk, har et dårligere utgangspunkt enn andre og vil risikere å bli hengende etter gjennom hele skolegangen.

I valget mellom barnehage og alternative omsorgsformer finner utvalget at flere faktorer kan spille inn. Økonomiske faktorer fremtrer for utvalget som særlig avgjørende for det valget foreldrene tar.

³⁵ Hatlem og Frank 2009: 31-32.

Utvalget ser at kontantstøtte kan bety mye for en del familiers valg av omsorgsform for de minste barna. Utvalget har også merket seg at kontantstøtte i visse tilfeller også kan ha medvirket til at eldre søsken er tatt ut av eller ikke søkt inn i barnehage. Utvalget erkjenner at kontantstøtten kan ha stor betydning for mange familiers inntekt. Utvalget mener det må finnes andre inntektsutjevnenende virkemidler for disse familiene enn en ordning som kan hindre barns deltakelse i barnehage. Også foreldrebetaling kan ha vesentlig betydning for en families økonomi. Kommunene er pålagt å ha et system for inntektsgradering av foreldrebetaling til barnehagedeltakelse. Rabattene som gis lavinntektsfamilier, synes likevel i mindre grad å utjevne inntektsforskjeller mellom «rike» og «fattige» familier. Barnehageutgiftene fremstår som en økonomisk byrde for lavinntektsfamilier. En relativt høy foreldrebetaling er derfor også en mulig forklaring på lav barnehagedeltakelse i lavinntektsfamiliene.

Utvalget ser videre at både geografiske, kulturelle og verdimeslige faktorer vil kunne ha innvirkning på valg av omsorgsform, både alene og i sammenheng med økonomiske vurderinger. Flere tiltak fremstår for utvalget som hensiktsmessige for å øke minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehage. Barnehage er i stor og i økende grad første trinnet i utdanningskjeden. Utvalget mener det er prinsipielt uheldig at foreldres økonomi skal bidra til å stenge noen barn ute fra dette tilbudet. Det langsiktige målet må være at barnehage blir et gratis tilbud

Utvalgets forslag til tiltak:

- På sikt ønskes gratis barnehage for alle.
- I dagens situasjon innføres gratis tid tilsvarende 20 timer i uken for alle barn i barnehage.
- Kontantstøtten utfases.
- Regler for inntektsgradering og søskenmoderasjon presiseres slik at disse virkemidlene gir større effekt og treffsikkerhet.
- I områder med mange minoritetsspråklige må det fortsatt arbeides med informasjons- og rekrutteringskampanjer for å øke barnehagedeltakelsen. Departementet bør gi oppdrag om utarbeidelse av støttemateriell på relevante språk til bruk i informasjons- og rekrutteringskampanjer for å øke barnehagedeltakelsen.

Barn som ikke går i barnehage

Utvalget legger til grunn at det alltid må forventes å være noen barn som av ulike grunner uansett

ikke vil delta i barnehage. I den grad disse barna også står uten andre arenaer der de kan praktisere norsk før skolestart, er dette svært bekymringsfullt. Det er ønskelig å nå disse barna med språkstimulerende tiltak. Utvalget mener det er viktig med tilbud også til de barn som av ulike grunner ikke går i barnehage. Utvalget ser at flere tiltak vil kunne være aktuelle i denne forbindelse. Blant annet fyller åpne barnehager et behov for mange i overgangsfaser, og for mange barns språklige og sosiale læring blir dette tilbudet svært viktig.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Tilbud om åpne barnehager må være tilgjengelig, og alle kommuner bør være forpliktet til å gi slikt tilbud. Det anbefales at det innføres bestemmelse om slik plikt for kommunen på egnet sted i barnehageloven.
- Språkgrupper skal være en del av kommunens tilbud for barn som ikke går i barnehage.

Barnehagens personale

Utvalget har merket seg at det er behov for flere førskolelærere i barnehagene for å oppfylle pedagognormen, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Etter dagens forskrift i barnehageloven skal det være minimum én pedagogisk leder pr. 14-18 barn når barna er over tre år, og én pedagogisk leder pr. 7-9 barn når barna er under tre år (pedagognorm). I henhold til barnehageloven § 18 skal pedagogisk leder ha førskolelærerutdanning. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treåring pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder dersom det ikke finnes søkere som oppfyller lovens krav til utdanning. Andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning var 11,5 prosent i 2008, en økning fra 2003, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Styrere uten godkjent utdanning utgjorde i 2008 6,7 prosent av totalt antall styrere, mens andelen pedagogiske ledere uten godkjent utdanning var 13,2 prosent av totalt antall pedagogiske ledere i samme år.

Riksrevisjonen har pekt på at enkelte barnehager har høyt sykefravær og lav grunnbemanning, jf. Dokument nr. 3:13 (2008-2009). Videre at det er grunn til å være oppmerksom på variasjonen mellom barnehagene og at enkelte barnehager har en relativt lav voksentetthet. Riksrevisjonen understreker at dersom barnehagene ikke har tilstrek-

kelig og kvalifisert personale, vil det bli vanskelig å imøtekomme alle barnehagens oppgaver og gi hvert enkelt barn tilstrekkelig oppmerksomhet. Undersøkelsen viste også at barnehageansatte generelt har lite tid og midler til kompetansehevings tiltak til tross for et stort opplevd behov for dette.

Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) peker på at pedagogtettheten er lavere i Norge enn i Sverige og Danmark, og at det bør vurderes å øke pedagogtettheten i barnehagene ved å innføre en mer ambisiøs pedagognorm. Det påpekes at dette kan lette rekrutteringen av førskolelærere, siden førskolelærere som jobber i barnehage da vil få et bedre faglig arbeidsmiljø. Stortingets familie- og kulturkomité mener regjeringen bør vurdere å øke pedagogtettheten i barnehagene ved å innføre en mer ambisiøs pedagognorm, jf. Innst. 162 S (2009-2010).

Utvalget mener mangelen på pedagoger og det varierende kompetansenivået blant personalet i barnehagene er en utfordring for kvaliteten i barnehagene, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Den sterke veksten i antall barn i barnehage, flere små barn og overgang fra deltids- til heltidsopphold gir kommunene og barnehageeierne store utfordringer med å rekruttere nok førskolelærere og personer med annen pedagogisk utdanning til barnehagene.

Utvalget mener at flere pedagoger i barnehagene vil bidra til økt kvalitet i barnehagenes tilbud. Utvalget vil også anføre at det kan være gode grunner til også å ha flere pedagoger enn minimumskravene. Flere førskolelærere i barnehagene enn det kravene stiller, vil blant annet gi førskolelærerne mer tid til å være sammen med barna og mer tid til utviklingsarbeid og samarbeid i et faglig miljø.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Departementet må følge barnehagens bemanning og særlig graden av oppfyllelse av pedagognormen nøye.
- Det må utvikles tiltak som sikrer at det er tilstrekkelig med kompetent personale rundt barna til enhver tid, slik at kvaliteten ikke senkes i de barnehagene som er rammet av mye fravær og ustabilitet.
- En mer ambisiøs pedagognorm innføres i barnehagen.

Språkutvikling

Utvalget har registrert betydelig politisk interesse for småbarnsalderen, barnehage og andre tilbud i

førskolealder de senere årene. Både i St.meld. nr. 16 (2006-2007), St.meld. nr. 23 (2007-2008) og St.meld. nr. 41 (2008-2009) beskrives barnehagens betydning for barnas språkutvikling og hvilket potensial som kan ligge i godt språkstimuleringsarbeid med tanke på læringsutbytte i skolen. Imidlertid foreligger det i dag ingen oversikt over kvaliteten på språkstimuleringen og språkvurderingen som foregår i norske barnehager, eller over variasjoner mellom barnehagene, jf. St.meld. nr. 23 (2007-2008).

Det er styrer og pedagogisk(e) leder(e) som legger føringer for språkarbeidet i barnehagene. Utvalget vil derfor fremheve betydningen av at styrer og pedagogisk leder innehar god og relevant kompetanse til å utvikle språkmiljøet i barnehagen. Utvikling av gode språkferdigheter mener utvalget best vil kunne oppnås gjennom deltakelse i barnehagetilbud ledet av kompetente pedagoger.

Å jobbe med språkstimulering kan være en utfordring når barna er flerspråklige og personalet bare kan et av de språkene barna snakker. Barn kan ulike antall språk, de er kommet ulikt i sin språklige utvikling og de utvikler seg i ulik takt. Derfor vil det kunne være ulike grunner til et behov for ekstra språkstimulering. Å oppdage at barn har språkvansker kan være en utfordring både for foreldrene og personalet. Samtidig vil det være viktig for å kunne legge til rette for riktig hjelp og støtte.

Utvalget vil i denne forbindelse understreke betydningen av å ha flerspråklig personale i barnehagen for å stimulere til et miljø som skaper bevissthet rundt flerspråklighet.

Noen kommuner har ansatt norskspråklige pedagoger som skal jobbe ekstra med språkstimulering av flerspråklige barn. Å styrke bemanningen gjennom å ansette ekstra pedagoger finner utvalget positivt, men det er svært viktig at disse har kompetanse i flerspråklig utvikling. For at slik styrking skal få varige virkninger for barnehagens språkmiljø, er det av betydning at styrer og pedagogisk(e) leder(e) er tett involvert i dette arbeidet.

Noen barnehager har gitt uttrykk for utfordringer med hensyn til ressursfordelingen mellom ulike minoritetsspråklige barnegrupper. I den forbindelse har det i enkelte barnehager også vært gitt uttrykk for at de ikke ønsker å bruke tilskuddsordningen til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder til tospråklig assistanse fordi det blir urettferdig for de minoritetsspråklige barna som ikke får språkstøtte på sitt språk. Utvalget vil understreke at språkstimulering på norsk ikke kan erstatte

den kompetansen som ligger i å snakke barnas morsmål. Majoritetsspråklige barn får språkstimulering og læringsmuligheter på sitt morsmål i barnehagen kontinuerlig. Det er en fordel om flere av de minoritetsspråklige barna får lignende muligheter gjennom å ha en ansatt som snakker samme språk rundt seg i barnehagen. Utvalget anbefaler at barnehagene legger til rette for at flest mulig barn kan få støtte på morsmålet.

Utvalget vil denne sammenheng vise til at en har sett ulike eksempler på hvordan barnehagen kan organiseres for at barna skal kunne gis god tospråklig støtte.

Utvalget foreslår at kompetanse i flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en obligatorisk del av førskolelærerutdanningen. I tilknytning til dette fremstår kunnskap om flerspråklig utvikling, pedagogisk dokumentasjon og tilrettelegging av språkmiljø som svært sentralt. Det vises til kapittel 20 om kompetanse.

Av forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, 2.5 språklig kompetanse, fremgår:

«En rekke barn har et annet morsmål enn norsk og lærer norsk som andrespråk i barnehagen. Det er viktig at barna blir forstått og får mulighet for å uttrykke seg. Barnehagen må støtte at barn bruker sitt morsmål og samtidig arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse.»

Barnehageloven har ikke konkrete bestemmelser knyttet til tilbudet til minoritetsspråklige barn. Fra hovedopptaket 2009 har alle barn fra ett til fem år rett til en barnehageplass, og barnehageloven er dermed blitt en rettighetslov. Etter utvalgets syn kan det være rimelig at det følges opp med en egen bestemmelse i barnehageloven hvor barnehagens plikt til generelt språkstimuleringsarbeid fremgår. Utvalget vil understreke det som er nevnt ovenfor om at barnehagens generelle språkutviklingsarbeid også skal omfatte barn med annet morsmål enn norsk. Dette bør etter utvalgets vurdering fremgå av barnehageloven § 2, og det anbefales slik formulering i barnehageloven § 2: «Barnehagen skal arbeide aktivt med å fremme alle barns norskspråklige kompetanse. Barnehagen skal også støtte barn med annet morsmål enn norsk i bruk av sitt morsmål.»

Utvalget har med utgangspunkt i departementets vurderinger i St.meld. nr. 41 (2008-2009) om førskolebarns rett til særskilt norskopplæring etter § 5-7 i opplæringsloven, vurdert hvorvidt den

rette bør være synliggjort som en individuell rettighet. I denne vurderingen har utvalget delt seg.

Utvalgets flertall, medlemmene Hasan Ajnadzic, Anders Bakken, Aina Bigestans, Agneta Bolinder, Petter de Presno Borthen, Nina Tangnæs Grønvold, Helge Jagmann, Rita Kumar, Bodil Labahå, Arne Rekdal Olsen, Bashar Al-Raho, Pernille Pettersen Smith og leder Sissel Østberg, viser til at det er betydelige utfordringer knyttet til en individuell rett til språkstimulering i barnehagen. Det kan anføres som argument mot å gi individuell rett i barnehageloven til særskilt norskopplæring at det vil være ressurskrevende både materielt og administrativt. Språkmiljøet i barnehagen er løftet frem i utredningen som særlig viktig for å avhjelpe utfordringer med blant annet store andeler minoritetsspråklige barn i barnehagen. Flertallet vil i denne forbindelse vise til rammeplanens sterke stilling, og for så vidt etterlevelse og annen oppfølging, på lokalt nivå³⁶. Det kan heller ikke underslås at opplæringslovens regler om særskilt språkopplæring vil innebære administrative utfordringer som utvalget er usikker på om barnehagene vil kunne ivareta uten betydelig økonomisk og administrativ styrking³⁷. En individuell rett vil være svært ressurskrevende og binde ressurser i stedet for å gi økt handlingsfrihet og lokalt ansvar. Så vidt flertallet kan se, vil innføring av en individuell rett til språkstimulering/særskilt norskopplæring bryte med en regelverksstruktur som synes å fungere godt for barnehagesektoren. Det understrekes dessuten at opplæringsloven § 5-7 i utgangspunktet er ment å omfatte barn med behov for spesialpedagogisk hjelp, og at tospråklige barn som sådan ikke er å betrakte som barn med slike behov.

En sterk økning i vedtak om særskilt norskopplæring/språkstimulering, vil måtte utløse en mer konkret innsats rettet direkte mot de barna som får vedtak. Det er gode grunner til å anta at dette vil kunne redusere den generelle styrkingen av språkmiljøene i barnehagene i betydelig grad.

Som grunnlag for denne antakelsen, vises til beregninger av hvordan en slik rett vil kunne slå ut i praksis³⁸. Konsekvensen vil være at ingen av de minoritetsspråklige uten vedtak vil få et tilbud. Heller ikke den andelen barn med norskspråklig bakgrunn som også kan trenge språkstimulering,

³⁶ Dette kommer blant annet frem i evalueringen av rammeplanen (Østrem m. fl. 2009).

³⁷ Blant annet Tidsbrukutvalget har gitt uttrykk for dette. Videre er det antatt at enkeltvedtak mv knyttet til ivaretagelse av opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 i Oslo beløper seg på mellom 6 og 9 mill. kr i året (Øzerk 2007).

vil kunne få noe tilbud dersom det ikke fattes vedtak for dem. I tillegg vil vedtaksprosessen og ressursbruken knyttet til å fatte og endre vedtak for det enkelte barnet måtte tas med i et endelig regnestykke.

Samlet finner ikke flertallet å kunne se bort fra at mange minoritetsspråklige barn vil tape på en slik individuell rett uten at det tilføres betydelige ressurser til barnehagene.

Flertallet har for øvrig registrert at retten til særskilt norskopplæring ikke er nærmere definert utover det som er nevnt i meldingen, verken i forarbeidene til opplæringsloven § 5-7 eller i den nye veilederen om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet. Så fremt § 5-7 skal kunne innebære individuell rett til språkstimulering/særskilt norskopplæring, vil det være nødvendig at departementet konkretiserer retten og omtaler eventuelle begrensninger av kompetansemessige årsaker, enten i merknader til bestemmelsen eller i forskriftsbestemmelse.

Flertallet er i denne forbindelse også bekymret for de økonomiske og administrative konsekvenser en økning i bruken av individuell rett til språkstimulering i barnehagen vil kunne medføre. Flertallet kan ut fra ovenstående gjennomgang vanskelig se at slik rett til språkstimulering i barnehagen er tilfredsstillende konsekvensutredet. Videre synes det også tvilsomt om barnehagesektoren har fått tilført tilstrekkelige økonomiske midler til å kunne ivareta en slik rett på en tilfredsstillende måte.

Etter en samlet vurdering har flertallet konkludert med at individuell rett til språkstimulering/særskilt norskopplæring ikke bør innføres.

Utvalgets mindretall, bestående av medlemmene Sølvi Ona Gjøl og Håvard Vederhus, legger til grunn at gjeldende lovforståelse innebærer at barn med annet morsmål enn norsk, også i dag har rett til særskilt norskopplæring etter § 5-7 i opplæringsloven, jf. følgende presisering fra Kunnskapsdepartementet i St. meld. nr. 41 (2008-2009):

«Retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter et vidt spekter av hjelpetiltak, bl.a. språkstimulering. Ulike språkstimuleringstiltak for språkutviklingen generelt og for utvikling av norskfer-

digheter spesielt er omfattet av retten til spesialpedagogisk hjelp dersom barnet har «særlige behov» for slike tiltak. Førskolebarn vil følgelig ha rett til bl.a. særskilt norskopplæring etter bestemmelsen, dersom barnet etter en konkret vurdering har særlig behov for dette.»³⁹

Meldingen er behandlet at Stortinget uten at dette ble tilbakevist. Det er etter disse medlemmers syn, altså ikke tvil om at barn med et annet morsmål enn norsk, med hjemmel i opplæringslovens § 5-7 har individuell rett til blant annet særskilt norskopplæring dersom de har behov for slik hjelp.

Med innføring av rett til barnehageplass fra 2009 er barnehageloven en rettighetslov.

Midtlyngutvalget fremmet i juni 2009 forslag om at rett til ekstra tilrettelegging, som tilsvarende dagens bestemmelse i opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp, hjemles i barnehageloven, jf. NOU 2009: 18, kapittel 14. Etter disse medlemmers syn bør forslaget følges opp videre. Det kan enten gjøres gjennom en egen bestemmelse også i barnehageloven om rett til hjelp for barn med et annet morsmål enn norsk, eller det kan gjøres ved å presisere/synliggjøre denne retten i en felles bestemmelse om rett til ekstra tilrettelegging. NOU 2009:18 har vært på høring, men det er ikke ennå tatt stilling til hvordan utredningen vil bli fulgt opp fra regjeringens side. Mindretallet anser det for sannsynlig at forslaget om å hjemle retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven, vil bli gjennomført. Det anses videre at et vedtak om slik hjelp fortsatt skal bygge på en sakkyndig tilrådning fra PPT. Etter disse medlemmenes vurdering vil det ikke være nødvendig med en slik sakkyndig tilrådning dersom barnets behov kun har sitt grunnlag i at det ennå ikke kan norsk fordi det har et annet morsmål. Et vedtak om særskilt norskopplæring kan bygge på en kartlegging av barnets språk, jf. punktet nedenfor. Dette kan tale for at en felles bestemmelse ikke er det mest tjenlige. Det bemerkes at det kan være vanskelig å identifisere evt. spesialpedagogiske behov knyttet til språkutviklingen hos barn med et annet morsmål enn norsk. Mindretallet forutsetter at retten til spesialpedagogisk hjelp videreføres som for andre barn med slike vansker, og at det satses på å styrke PP-tjenestens kompetanse på dette området, jf. rapportens kapittel 16 om spesialundervisning.

³⁸ Bydel Grorud mottar årlig ca. 3 mill kroner fra tilskuddsordningen for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i barnehagen. Det går ca. 1500 barn i barnehagene i Grorud, hvorav ca. 50 prosent er minoritetsspråklige. Dersom det eksempelvis fattes vedtak etter § 5-7 for 30 prosent av disse barna med 1 time pr. dag, vil dette utgjøre 1250 timer pr. uke. Vedtakene vil samlet beløpe seg til 13,5 mill kroner årlig.

³⁹ St. meld. nr. 41 (2008-2009): 94.

Det er anført som argument mot å gi en individuell rett til særskilt norskopplæring at det vil være ressurskrevende både materielt og administrativt. Mindretallet legger til grunn at retten allerede eksisterer, jf. henvisningen til St. meld. nr. 41 (2008-2009) ovenfor, men at regelverksetterlevelsen tydeligvis er særlig svak på dette området. Disse medlemmer kan vanskelig se at det er aktuelt å begrense retten til særskilt norskopplæring av økonomiske hensyn eller av hensyn til administrative utfordringer. Det kan imidlertid på bakgrunn av den faktiske situasjonen være nødvendig med en utredning av de økonomiske konsekvensene av en forsvarlig forvaltning i forhold til denne retten. Det kan synes som om finansieringssystemet ikke har tatt tilstrekkelig høyde for de utgiftene kommunene ville hatt om de sikret en forsvarlig innfrielse av retten.

Mindretallet erkjenner at retten ikke er nærmere definert utover det som er nevnt i meldingen, verken i forarbeidene til opplæringsloven § 5-7 eller i den nye veilederen om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet⁴⁰. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til § 5-7 at hovedformålet med den spesialpedagogiske hjelpen er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen. Dette formålet er etter disse medlemmenes syn, også relevant for hjelp til barn med et annet morsmål som er kommet så kort i sin norske språkutvikling at det er behov for spesielle tiltak. Barnets alder vil således være et relevant skjønnsstema: Dersom det bare er ett år igjen til skolestart, vil det for eksempel kunne anføres at omfanget av hjelpen må være større enn for barn som starter i barnehagen som ettåringer. Siden barna er i en tidlig fase i sin språkutvikling, bør retten også kunne inkludere tiltak for å styrke barnets språkutvikling på morsmålet der det er mulig, jf. det som er omtalt ellers i utredningen om morsmålets betydning for den enkeltes identitetsbygging og kognitive og emosjonelle utvikling. Slik hjelp forutsetter imidlertid tilgjengelig flerspråklig kompetanse, noe alle barnehager ikke vil kunne tilby. Departementet bør konkretisere retten og omtale evt. begrensninger, enten i merknader til bestemmelsen eller i forskrift.

Mindretallet vil understreke at den individuelle retten ikke erstatter barnehagens generelle språkutviklingsarbeid. Dette arbeidet må videreføres og styrkes, og det skal selvsagt også omfatte barn med annet morsmål enn norsk. Disse med-

lemmer støtter således forslaget om tillegget i § 2 i barnehageloven. Disse medlemmer mener videre at retten til særskilt norskopplæring bør hjemles i en egen bestemmelse i barnehageloven. Departementet bør gi nærmere forskrifter om omfang, organisering, kompetanse, m.m.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Følgende formulering inntas i barnehageloven § 2: «Barnehagen skal arbeide aktivt med å fremme alle barns norskspråklige kompetanse. Barnehagen skal også støtte barn med annet morsmål enn norsk i bruk av sitt morsmål.»
- Mer forskning rundt minoritetsspråklige førskolebarns flerspråklige utvikling etterlyses.

Mindretallets forslag til tiltak:

- Individuell rett til språkstimulering/særskilt norskopplæring hjemles i egen bestemmelse i barnehageloven. Departementet gir nærmere forskrifter om omfang, organisering, kompetanse, m.v.

Kartlegging av språk

Ifølge rapporten *Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene* (Rambøll Management 2008b) oppgir 92 prosent av kommunene at de har tiltak for at barnas språklige utvikling kartlegges i kommunale barnehager, mens 75 prosent av kommunene der det finnes private barnehager, oppgir at de har tiltak for å kartlegge språk i disse. Ut fra dette legger utvalget til grunn at kommunene opplever et behov for å benytte kartlegging i barnehagenes pedagogiske arbeid med språk. Samtidig har utvalget registrert at en i barnehagene i liten grad er tilfreds med de kartleggingsverktøy som i dag er i bruk eller barnehagen har kjennskap til.

Det eksisterer få kartleggingsverktøy i Norge som er utviklet spesielt for flerspråklige barn. TRAS og Askeladden er utviklet for enspråklige norske barn, og kan ikke sees som egnet til å kartlegge tospråklige barns andrespråkutvikling. Utvalget finner grunn til å presisere at kartleggingsverktøy som er ment for å kartlegge enspråklige norske barns ferdigheter, skal brukes med forsiktighet på flerspråklige barn. Disse verktøyene er ofte laget for å kartlegge språkvanter og ikke flerspråklig utvikling. Det bør utvikles gode alternativer slik at bruk av slike verktøy

⁴⁰ http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledn_Spesialundervisn_2009.pdf.

er et resultat av valg, og ikke i mangel av noe bedre.

Barnehager utvalget har besøkt som har benyttet seg av disse verktøyene, har gitt uttrykk for et ønske om verktøy som er bedre egnet for minoritetsspråklige barn. Verktøy som kartlegger tospråklige barns språkutvikling, bør følgelig gjøres kjent for barnehagene.

Utvalget ønsker å presisere betydningen av at det må være pedagoger med solid fagbakgrunn i språkutvikling som utvikler verktøy.

Det eneste kartleggingsverktøyet på norsk som utvalget foreløpig ser som egnet til å kartlegge tospråklige barns ferdigheter i barnehagen og som samtidig vektlegger pedagogisk dokumentasjon, er Språkpermen som følger boka *Lær meg norsk før skolestart* av Sandvik og Spurkeland (2009). Dette er et kartleggingsverktøy som legger vekt på både enkeltbarns flerspråklige utvikling og det pedagogiske språkmiljøet rundt barna. Viktigheten av å kartlegge morsmålet der det er mulig, fremholdes også.

Dette kartleggingsverktøyet er imidlertid omfattende, og utvalget erkjenner at det vil kunne være vanskelig for barnehagen å lage en språkperm til hvert enkelt barn. Likevel kan det være hensiktsmessig å bruke deler av verktøyet som støtte i arbeidet med å utvikle gode språkmiljø for minoritetsspråklige barn som er i ferd med å utvikle norsk språk. Dette kan tale for at det også bør søkes utviklet andre og mindre omfattende dokumentasjons- og kartleggingsverktøy for tospråklige barn.

Utvalget ser også betydningen av at barnehagene har god kunnskap om hvordan de skal tilrettelegge et språkstimulerende miljø før de kartlegger. Kartlegging skal, slik utvalget ser det, bare være en liten del og et hjelpemiddel i arbeidet med barnas språklige utvikling. Det bør utvikles standarder for kartlegging av språkmiljø i barnehagen.

I lys av dette ser utvalget det som viktig at det først og fremst legges til rette for god kvalitet på språkarbeidet i barnehagen ved å kartlegge det språkmiljø som omgir barna i hverdagen, for å kunne tilrettelegge ut fra barnegruppen og enkeltbarns behov. Kartlegging av språkmiljø og enkeltbarn bør i første omgang foregå ved hjelp av pedagogisk dokumentasjon. Det er styrer og pedagogisk leder som sammen har ansvar for at det legges til rette for kartlegging av et godt språkmiljø i barnehagene.

For å oppnå god utvikling og læring i barnehagen må det legges til rette for en inkluderende lekearena med kompetente voksne som er i stand

til å vurdere både eget arbeid og barnas deltakelse og utvikling, som nevnt i avsnitt 1.6.3 om lekens betydning for språkutviklingen. Utvalget ser dette som et godt utgangspunkt for kartleggingsarbeid i barnehagen.

Rammeplanens føringer for kartlegging er få, men begrepet dokumentasjon løftes altså frem som sentralt. Utvalget tolker dette til å være en prosess hvor kritisk refleksjon over dokumenterte pedagogiske prosesser, skal bidra til at de mål som rammeplanen skisserer oppnås.

Å tilrettelegge for og kartlegge språkmiljø i barnehagen krever grundige kunnskaper om språk, flerspråklighet og sosialt samspill. Utvalget mener at disse kunnskapene må bli en obligatorisk del av førskolelærerutdanningen. Før kartlegging må pedagogen ha en grunnkunnskap om språk og flerspråklig utvikling, slik at kartleggingsverktøy kan brukes som grunnlag for pedagogisk arbeid.

Utvalget viser til forslag om å innføre krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Ved en innføring er det ønskelig at et slikt tilbud også vil kunne gis til barn som ikke går i barnehage. Utvalget har i den forbindelse vurdert hvor et slikt tilbud til barn som ikke går i barnehage, best kan gis. På grunn av andre sider ved barnets utvikling som syn og hørsel, er det nødvendig å ha helsekontroll når barna er fire år. Det kan på den annen side sies at språkkartlegging i fireårsalderen kan være noe sent for å kunne igangsette språkstimulerende tiltak i tilstrekkelig tid før skolestart. Sett hen til at barnehagene i henhold til forslaget skal gi et slikt tilbud til barna som går i barnehage, kan mye tale for at barnehagene også rustes til å kunne yte et slikt tilbud til de barna som ikke går i barnehage.

Utvalget vil for øvrig påpeke at samtale om språk bør være en vesentlig del av toårskonrollen, og at helsesøstre bør ha tilstrekkelig kunnskap om flerspråklig utvikling til å kunne fungere som veiledere for foreldre. Helsestasjonen bør ved toårskonrollen screene barnets språk, og henvide videre til barnehage. Det forutsettes at barnehagen besitter den nødvendige kompetanse.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det må utvikles tjenlig språkkartleggingsverktøy for barn med annet morsmål enn norsk slik at verktøy som er ment for å kartlegge enspråklige norske barns ferdigheter, ikke brukes på flerspråklige barn i mangel av noe

bedre. Bruk av kartleggingsverktøy må alltid være faglig fundert.

- Det er behov for at foreliggende egnede kartleggingsverktøy gjøres mer tilgjengelig for barnehagenes pedagogiske personale.
- Det bør fortsatt utvikles dokumentasjons- og kartleggingsverktøy for tospråklige barn.
- Det bør utvikles standarder for kartlegging av språkmiljø i barnehagen.
- Ved innføring av krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder, må et slikt tilbud også omfatte barn som ikke går i barnehage. Språkkartlegging ved treårsalder bør også for disse barna finne sted i barnehagen eller i aktuell åpen barnehage.
- Kartlegging av språkbruk og språkutvikling hos enkeltbarn bør begrenses til de barn som etter det pedagogiske personalets vurdering kan ha behov for ekstra støtte eller språkstimulering.
- Det må sikres nødvendig kompetanse for bruk av slikt verktøy gjennom egne etterutdanningstiltak
- Tilbud om språkkartlegging må også omfatte barn som ikke går i barnehage.
- Språkkartlegging skal ha som mål å sikre at barn med særskilte behov får den hjelpen de trenger.

Bruk av tospråklig personale

Utvalget har besøkt barnehager med ulik tilnærming til flerspråklighet. Felles for nesten alle er at de fremhever tospråklighet som positivt. Om de ikke har hatt mulighet til å legge til rette for at barna kunne snakke morsmål i barnehagen, ber de fleste barnehagene foreldrene om å snakke førstespråket med barna hjemme.

En del barnehager har knyttet til seg tospråklig ressurs gjennom tilskuddsordningen til tiltak for å bedre språkforståelsen for minoritetsspråklige barn i førskolealder (Rundskriv F-02-2009). Andre har ansatt flerspråklige medarbeidere i barnehagens grunnbemanning. De fleste barnehager som satser bevisst på tospråklig støtte, har en kombinasjon av flerspråklig personale gjennom tilskuddsordningen og i grunnbemanning. Det er flest store kommuner som bruker tospråklig assistanse (Rambøll Management 2008b). Utvalget har samtidig erfart at både små og store kommuner klarer å organisere tospråklig assistanse. Det er bydeler i Oslo som dekker opp mange av barnas språk med tospråklige medarbeidere, og det er barnehager i mindre kommuner som for ek-

sempel Stjørdal som bruker tospråklige assistenter. I Stovner har de satset på å ansette personale med samme språk som de største språkgruppene i barnehagen. Resten dekkes av tospråklig assistanse. En barnehage i Stjørdal har mange barn fra samme språkgruppe, og har tospråklig assistent til disse i halv stilling. Vennesla fremstår for utvalget som et annet eksempel på en liten kommune som bruker tospråklig assistanse aktivt. I en barnehage i Sør-Varanger kommune jobber de systematisk med samarbeid og videreutvikling av kvaliteten på tospråklig assistanse.

Utvalget har sett flere eksempler på kommuner som opplever at tilskuddsordningen til tiltak for å bedre språkforståelsen ikke strekker til, men som likevel klarer å organisere innholdet på en slik måte at barna får god tospråklig støtte. En barnehage i Vadsø har lagt til rette for at barna skal få bruke morsmålet sitt selv om tilskuddsordningen ikke gir rom for mer enn en tospråklig assistent i halv stilling. De har ansatt tospråklig personale i grunnbemanning. Ved siden av dette skapes det muligheter for barna til å få tospråklig støtte ved at barnehagen har praksisplasser fra voksenopplæringen i kommunen, og at de benytter seg av enslige mindreårige flyktninger som ønsker å hjelpe til i barnehagen i skoleferien. I tillegg organiserer de barn med samme morsmål på samme avdeling, slik at foreldre og søsken til andre barn i barnehagen er med på å berike språkmiljø og muligheter for å snakke eget morsmål.

Barnehager utvalget har besøkt hevder at det å ha barn med samme morsmål på samme avdeling fører til et rikere språkmiljø for barna, uten at de lar være å snakke norsk av den grunn. Dette er i overensstemmelse med rammeplanens intensjoner om at det skal legges til rette for at barna fortsatt får utvikle morsmålet sitt samtidig som forholdene for å lære andrespråket legges til rette. At barna plasseres sammen med andre barn med samme morsmål, er også av betydning for at barn, foreldre og søsken med samme språk kan være ressurs og trygghetsfaktor.

Utvalget har observert at det er til stor hjelp for forståelsen av hva som skjer i barnehagen, og for etter hvert å tilegne seg norsk, at det er en voksen til stede som kan forklare nyankomne barn hva som skjer på et språk de forstår. For tospråklige barn som har gått i barnehagen en stund, sier barnehagene at morsmålet blir en naturlig del av hverdagen, og at det blir en viktig identitetsbekreftelse for barna. Det har betydning for selvfølelsen at alle i barnehagen vet at de kan et annet språk enn norsk.

Det eksisterer for øvrig flere tilgjengelige språklige nettressurser som vil kunne være til hjelp og støtte for barnehager. Noen få barnehager hadde kjennskap til nettressurser som Lexin⁴¹ og Tema Modersmål⁴². Flere barnehager ga uttrykk for at de har savnet slike verktøy, og at de kommer til å bruke dem nå som de har fått kjennskap til dem.

En del barnehager uttrykker at de ønsker seg tospråklig assistanse, men opplever det som vanskelig å organisere. Årsaken til at det er vanskelig, er vanligvis at det er så mange ulike språk i barnegruppen at de uansett ikke kan satse på tospråklig støtte til alle. Det kan også se ut som om en del barnehager mangler kompetanse i flerspråklig utvikling og derfor har problemer med å vite hvordan arbeidet skal organiseres. Noen barnehager mener de mangler kvalifisert personale.

Selv om ikke alle barnehager har flerspråklige medarbeidere, er det mange som jobber med å synliggjøre barnas morsmål på andre måter, for eksempel ved å ha plakater med «Velkommen» på alle språk, ved at personale og alle barn i gruppen lærer ord og sanger på barnas morsmål, eller ved at de har samtaler rundt ulike typer skriftspråk.

I noen barnehager utvalget har besøkt er det utelukkende fokus på barnas utvikling av norsk språk. De fleste av disse barnehagene bruker mye tid på egne pedagogiske opplegg for å lære barna norsk. Oppleggene kan bære preg av instrumentell innlæring og foregår ofte i «språkgrupper» og på «språkkrom». Ut fra det utvalget har observert, ser det ut som barna synes det er morsomt å delta i aktivitetene, og personalet fortalte at de opplevde at oppleggene fungerte godt for barnas norskspråklige utvikling.

Det er utvalgets inntrykk etter besøkene at flerspråklig og flerkulturelt arbeid forløper lettere der barnehagen har et godt samarbeid med flerspråklige medarbeidere. Det ser ut som om flerspråklige medarbeidere i grunnbemanning eller ansatt på tilskuddsmidler, har betydning for et godt samarbeid med foreldre og for arbeid med flerspråklige barn både med tanke på språklig bakgrunn og kjennskap til barnas kulturbakgrunn. Det kan også se ut som om flerspråklige

medarbeidere har betydning for barnehagens fokus på morsmålet. De barnehagene som har et godt samarbeid med flerspråklige medarbeidere, bar også preg av at de følte seg trygge i det flerkulturelle feltet, og at de behersket situasjonen.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det bør opprettes nye kompetansehevingsprosjekter for tospråklig personale og for lærere, etter modell av NAFOs kompetansehevingsprosjekt for barnehagene *Språklig og kulturelt mangfold i barnehagen*.
- Morsmåslærere/assistenter/tospråklige assistenter, både i skole og barnehage, skal tilbys en form for videreutdanning, og dersom de ønsker det, bør de få mulighet til å utdanne seg videre til førskolelærere/lærere.
- For nærmere om tiltaksforslagene vises til kapittel 20.

Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder

Utvalget anser tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder som et viktig tiltak for å bedre språkforståelsen. For bedre å kunne oppfylle hensikten med tilskuddet bør bevilgningen på tilskuddsposten⁴³ økes i takt med antallet minoritetsspråklige barn. Det bør åpnes for å gi tilskudd også når barn bare har en utenlandskfødt forelder, dersom dette gjør at barnet har begrenset tilgang på norske språkmodeller i hjemmet.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Tilskuddsposten til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder bør økes i takt med antallet minoritetsspråklige barn.
- Det bør vurderes å gi noe høyere tilskudd til barnehager som vil bruke flerspråklig personale, for å stimulere tospråklig arbeid i barnehagene
- Det bør åpnes for mulighet til å gi tilskudd også når barn bare har en utenlandskfødt forelder, men samtidig har begrenset tilgang på norske språkmodeller i hjemmet.

⁴¹ Lexin (nettbaserte ordbøker på ti språk laget spesielt for innvandrere i Norge <http://decentius.hit.uib.no/lexin.html>)

⁴² Tema Modersmål (svensk nettside med tips om flerspråklig arbeid i barnehage og skole <http://modersmal.skolutveckling.se/>, som har fått en norsk variant: <http://www.morsmal.no/>)

⁴³ Kap. 231, Barnehager, post 63 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet.

Barnehagen som sosial arena

Utvalget anser at det ikke vil være tilstrekkelig å arbeide utelukkende med språk og kognitive ferdigheter for at minoritetsspråklige barn skal kunne lykkes i det norske utdanningssystemet. Det vil også være nødvendig å utvikle barnehager som gode flerkulturelle arenaer og møteplasser. For å kunne oppnå dette vil utvalget fremheve at barnehagens personalgruppe må ha flerkulturell forståelse samt ha en klar plan for hvordan barnehagene skal arbeide med inkluderende læringsmiljøer. Det vil være av betydning at det utvikles et godt samarbeid mellom avdelingspersonalet, tospråklige assistenter tilknyttet barnehagen og foreldre.

Utvalget understreker pedagogenes ansvar i denne sammenhengen. Utvalget vil også fremheve at tospråklig personale i barnehagen kan være svært viktig som sosialiserende og trygghetsskapende faktor.

For å integrere minoritetsspråklige og majoritetsspråklige barn i lek, ser utvalget det som viktig at personalet både har kjennskap og evne til å synliggjøre den kompetanse minoritetsspråklige barn har, og som ikke alltid er like synlig som majoritetsbarnas kompetanse. Dette kan for eksempel skje i aktiviteter rundt språk, der det morsmålet barna snakker, er tema.

Utvalget mener kompetanseheving i flerspråklig utvikling og flerkulturelt arbeid for hele personalgruppen kan være med på å styrke barnehagen som læringsarena for minoritetsspråklige barn. Dette fremstår for utvalget som helt grunnleggende i arbeidet for å utvikle barnehagen til å bli en god læringsarena for minoritetsspråklige barn. Det er viktig at nåværende strategi for kompetanseutvikling (2007-2010) følges opp, både med mer midler og med satsingsområder som direkte tar siket på å styrke barnehagenes kompetanse om flerspråklighet. Med hensyn til kompetanseutvikling vises til kapittel 20.

Pedagogisk materiell i barnehagen

Det er behov for å utvikle pedagogisk materiell knyttet til flerkulturelt arbeid og tospråklig læring i barnehagen, der barn med minoritetsbakgrunn kan finne gjenkjennelse og identitetsbekreftelse. Dette innebærer utvikling av pedagogisk og språkstimulerende materiell som gjenspeiler samfunnets og barnegruppens språklige og kulturelle

mangfold i tråd med rammeplanens føringer. Ivaretagelse av andrespråks- og morsmålsperspektiver stiller krav til førskolelærernes kompetanse innen språk og flerkulturell pedagogikk, og er en særlig utfordring for barnehager med høy andel ufaglærte.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det må utvikles flerspråklig materiell som kan brukes både sammen med tospråklig assistanse, foreldre, søsken og venner med samme morsmål, men også som kan fungere språkstimulerende i seg selv, f.eks. lydbøker og data-spill.
- Det må utvikles materiell med et flerkulturelt perspektiv til bruk overfor hele barnegruppen. En større variasjon i det pedagogiske materialet vil kunne gi økt perspektivutvidelse og øke læringsmulighetene for alle barn.
- Barnehagens metoder (dvs. hvordan det pedagogiske materialet i barnehagen anvendes) må tilpasses av pedagogene i barnehagene og inkludere metoder som ivaretar andrespråks- og morsmålsperspektiver.

Foreldresamarbeid

I tillegg til språkstimulering på norsk, vil utvalget understreke betydningen av barnas morsmålsutvikling. Barnas språkmiljø på morsmålet kan bestå av: Tospråklig personale, søsken, venner med samme morsmål og foreldre som de aller viktigste støttespillere i barnas morsmålsutvikling.

Når det gjelder foreldresamarbeid, kan det være større forskjeller mellom hjem og barnehage når foreldrene har sine røtter utenfor Norge. Samarbeidet kan være mer utfordrende for barnehagene. Det kan derfor være behov for ekstra kunnskap fra personalets side for at foreldrene skal kunne brukes som ressurs og være med på å skape en helhet som gjør barnehagen til en god læringsarena. God kontakt med foreldrene må etableres på et tidlig stadium. Flerspråklig personale i barnehagen kan ha stor betydning for samarbeidet. Departementet bør få utarbeidet en veileder for foreldresamarbeid. Veilederen bør utarbeides blant annet med utgangspunkt i erfaringer fra kompetansehevingsprosjektet.

Veiledningskurs i ICDP har, så vidt utvalget har erfart, hatt meget positive effekter. Dette bør derfor utvides videre.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Tilbud om veiledningskurs i ICDP bør være tilgjengelig for alle kommuner.
- Det anbefales at departementet får utarbeidet en veileder i foreldresamarbeid i barnehagen.

Nyankomne barn

Utvalget mener det er viktig at barn får kontakt med det norske samfunnet så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Barnehage er etter utvalgets oppfatning den beste arenaen for inkludering og språkutvikling for barn i førskolealder.

Utvalget ser at det vil kunne være tjenlig med et innføringstilbud for nyankomne barn i førskolealder. Også for denne barnegruppen ønsker utvalget i utgangspunktet deltakelse i ordinær barnehage. Siden barna vil være helt nye i det norske språket og det norske systemet vil de ofte kunne ha egne behov, og det vil derfor være nødvendig for at barnehagen besitter tilstrekkelig kompetanse og bemanning. For enkelte barn eller barnegrupper vil det kunne være påkrevd å jobbe intensivt med basisferdigheter som må til for å fungere godt i ordinær barnehage.

Når det gjelder omfanget av dagens tilskudd til nyankomne flyktningers barn, viser utvalget til

at departementet har uttrykt at omfanget på 15 timer stammer fra timegrunnlaget for et korttidstilbud. Kjernetid i barnehagene er i dag 20 timer pr. uke. Mye kan etter utvalgets vurdering derfor tale for at tilskuddet til nyankomne flyktningers barn bør utvides utover dagens tilbud om 15 timer i uken – i det minste slik at det tilsvarer kjernetiden i barnehagene.

Utvalget viser for øvrig til de vurderinger som er foretatt i kapittel 15 om blant annet barn av asylsøkere. Med hensyn til barn av nyankomne flyktninger, har utvalget fått opplyst at det som følge av opptaksreglene etter ny barnehagelov, kan gå svært lang tid inntil disse barna gis tilbud om barnehageplass. Utvalget ber departementet være oppmerksom på problemstillingen, og vurdere om det er behov for å foreta justeringer i regelverket.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Nyankomne barn under opplæringspliktig alder skal ha innføringstilbud. Slike innføringstilbud knyttes til ordinær barnehage.
- Tilskuddet til nyankomne flyktningers barn utvides til 20 timer pr. uke.

Kapittel 8

Minoritetsspråklige elever i grunnskolen

8.1 Innledning

I dette kapitlet gis en tilstandsbeskrivelse for grunnskolen. Mange minoritetsspråklige elever i grunnskolen har høy skolemotivasjon og innsats. Det er likevel markerte forskjeller i læringsutbytte mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn. Utvalget mener en rekke forhold virker inn på elevenes læringsutbytte i skolen; skolens evne til å kompensere for sosial bakgrunn, et godt læringsmiljø, skole-hjem samarbeid, lærer-, skoleleder-, og skoleeierkompetanse innen minoritetsfeltet, gode overganger mellom skoleslag, egnede læremidler og en god styring av sektoren. Flere av disse temaene behandles nærmere i egne kapitler da dette er tverrgående spørsmål som angår flere skoleslag.

I tillegg til ovennevnte faktorer, mener utvalget språkopplæringen har stor betydning for elevenes læringsutbytte i grunnskolen. Utvalget har sett nærmere på retten til særskilt språkopplæring og bruken av læreplanen i grunnleggende norsk.

8.2 Motivasjon og læringsutbytte i grunnskolen – en oversikt

Det følgende gir en kort oversikt over motivasjon og læringsresultater i grunnskolen. Det vil også presenteres resultater fra de internasjonale undersøkelsene PIRLS, TIMMS og PISA, som viser hvilket læringsutbytte norske minoritets elever har sammenliknet med minoritets elever i andre land.

8.2.1 Skolemotivasjon og innsats

Både norske og internasjonale studier viser at mange elever med innvandrerbakgrunn er høyt motiverte for skolen. PISA 2006 viser at høyere motivasjon er positivt assosiert med skoleresta-

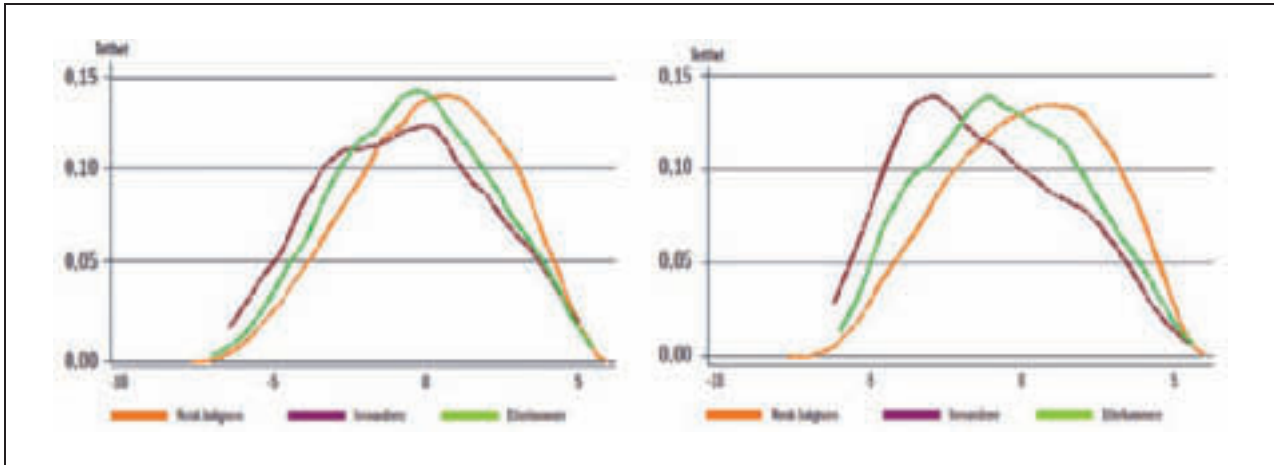
ter. Norske studier viser at mange minoritets elever relativt tidlig i opplæringsløpet sikter inn mot høystatusyrker som krever høyere utdanning (Bakken 2003). I ungdomsskolen er det en god del vanligere blant minoritets elever enn majoritets elever å ha planer om å ta utdanning på universitet eller høyskole (Sletten 2000; Bakken 2003). Norske studier viser videre at minoritetsspråklige elever i gjennomsnitt bruker mer tid på lekser sammenliknet med majoritets elever (Lauglo 1996; Krangle and Bakken 1998; Opheim and Støren 2001; Lødding 2003, Bakken 2003). Lødding (2003) finner også at desto mer tid minoritetsspråklige elever bruker på lekser, desto mindre var sannsynligheten for at elevene falt fra i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring.

Siden minoritets elever oppnår svakere læringsresultater enn majoritets elever, indikerer disse studiene at minoritetsspråklige elever får mindre igjen enn majoritets elever på å bruke tid på lekser. Men det indikerer også at hvis minoritets elevene ikke hadde arbeidet så hardt som de gjør, ville ulikhet i læringsutbytte mellom minoritets elever og majoritets elever trolig vært enda større. Det kan være flere grunner til at elever med innvandrerbakgrunn må bruke mer tid på lekser, for eksempel svake norskerferdigheter og mindre mulighet til hjelp hjemmefra.

8.2.2 Nasjonale prøver

Nasjonale prøver i lesing på norsk og engelsk og i regning er blitt gjennomført hvert år siden 2007 for alle elever på 5. og 8. trinn. Formålet med nasjonale prøver er å gi økt kunnskap om elevenes grunnleggende ferdigheter. Dette skal være grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid lokalt og sentralt. Minoritets elever oppnår i gjennomsnitt lavere resultater på disse prøvene og forskjellene er større på 8. trinn enn på 5. trinn.

Figur 8.1 viser standardiserte resultater for de nasjonale prøvene fra 2007 på femte trinn og åttende trinn, etter om elevene er innvandrere,

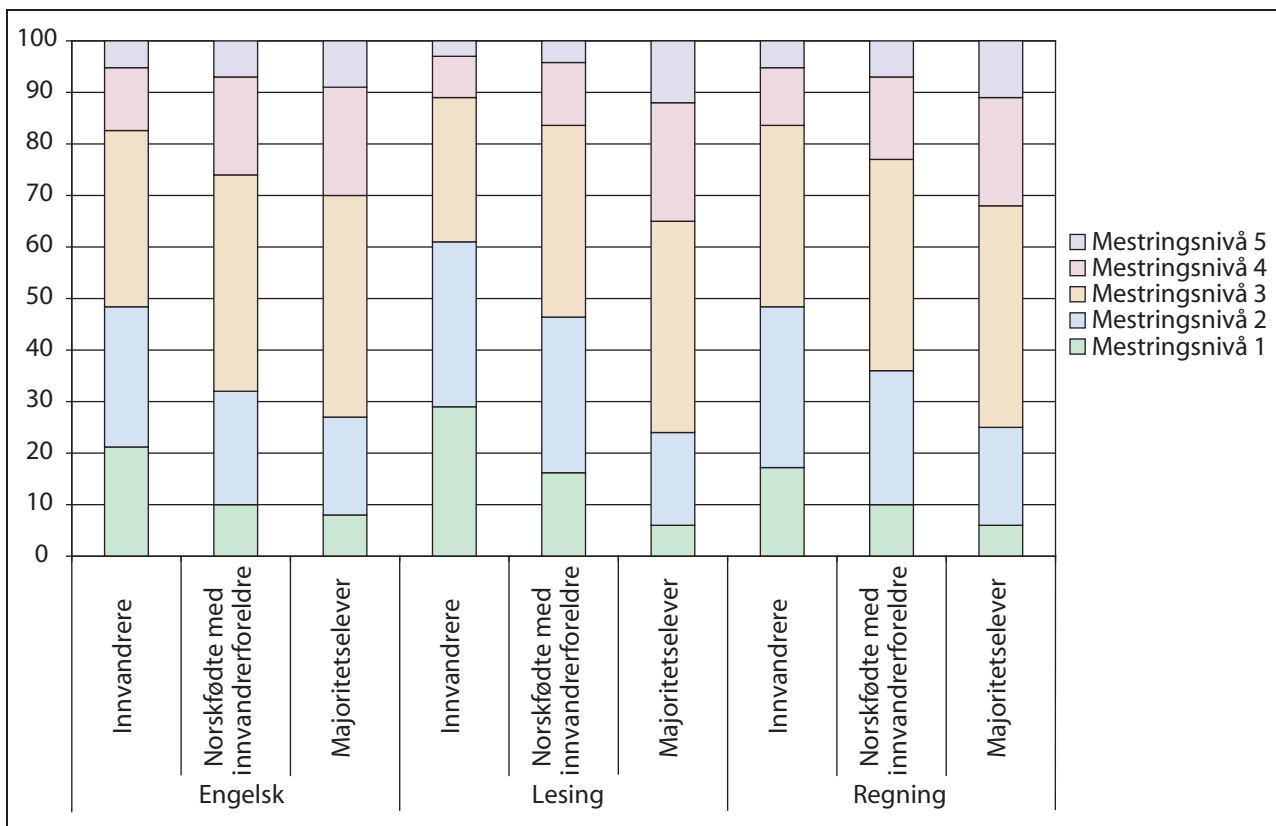


Figur 8.1 Standardiserte resultater på de nasjonale prøvene fra 2007 på femte og åttende trinn.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008.

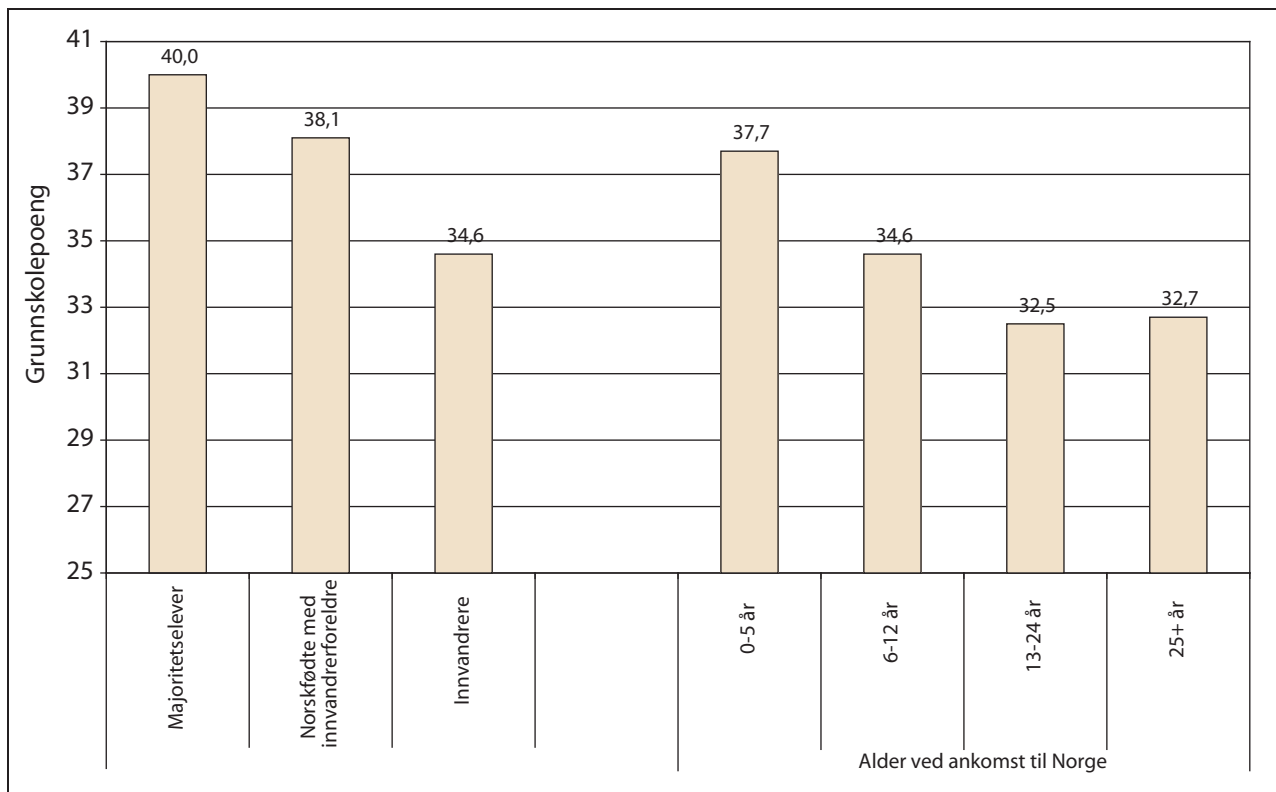
etterkommere eller har norsk bakgrunn (Bonesrønning m. fl. 2008). Resultatene presenteres med en samleskår for lesing, regning og engelsk. Skåren er standardisert med gjennomsnitt 0, og kurvene viser hvor mye de ulike gruppenes resultater på de tre prøvene avviker fra gjennom-

snittskåren for alle elevene. Det fremgår at elever på femte trinn har en relativt normalfordelt kurve for alle de tre gruppene. Innvandrere har en noe mer venstreskjev kurve enn både etterkommere og elever med norsk bakgrunn. Dette betyr at det er langt flere elever med lav skår på



Figur 8.2 Nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning i 8. trinn. Fordeling etter fem mestringsnivåer (1=lavt, 5=høyt). Samlet resultat 2007 – 2009.

Kilde: SSB. Statistikk utarbeidet for utvalget.



Figur 8.3 Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng blant majoritetselever, norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrerelever med ulik botid i Norge. Avgangskull 2008 – 2009.

Kilde: SSB. Statistikk utarbeidet for utvalget.

prøvene som selv har innvandret enn etterkomere og elever med norsk bakgrunn. Figur 8.1 viser videre at forskjellene mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn tiltar fra femte til åttende trinn. I særlig stor grad gjelder dette innvandrere, som har en svært venstreskjev kurve, men også etterkomere henger lenger etter elever med norsk bakgrunn på åttende trinn, enn de gjorde på femte trinn.

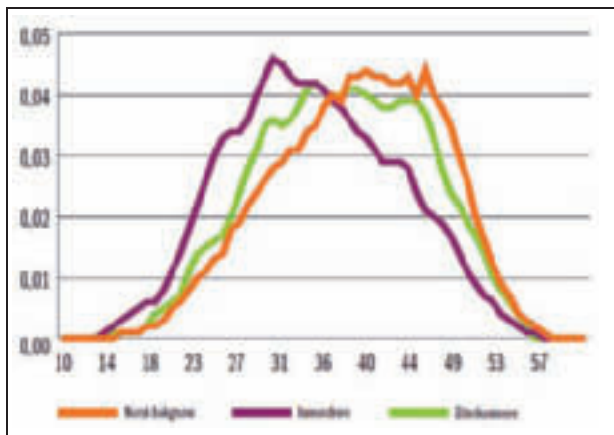
Med hensyn til hvordan elever på 8. trinn fordeles seg på de nasjonale prøvene i engelsk, lesing og regning i perioden 2007-2009, viser resultatene at forskjellene mellom majoritets- og minoritetselever er størst i lesing og at forskjellene er mindre i engelsk og regning, figur 8.2.

En betydelig del av elevenes resultater på de nasjonale prøvene kan forklares med deres sosiale bakgrunn, målt etter foreldres utdanningsnivå (Bonesrønning m. fl. 2008). Elever med høyt utdannede foreldre har generelt (en god del) bedre resultater på femte trinn, sammenlignet med elever som har foreldre med lavere utdanningsnivå. Også effekten av foreldrenes utdanningsnivå på elevenes resultater tiltar i styrke fra femte til åttende trinn. Det betyr at elevenes resultater er mer preget av deres sosiale bakgrunn på åttende trinn enn på femte trinn. For mer om betydningen av sosial bakgrunn vises til kapittel 4.

tende trinn. Det betyr at elevenes resultater er mer preget av deres sosiale bakgrunn på åttende trinn enn på femte trinn. For mer om betydningen av sosial bakgrunn vises til kapittel 4.

8.2.3 Grunnskolepoeng

Grunnskolepoengene er summen av alle karakterene elevene får på vitnemålet og er et mål for det samlede læringsutbyttet etter fullført grunnskole. Poengsummen teller når elever søker opptak til videregående skole og varierer fra 10 til 60 poeng. Figur 8.3 viser at mens gjennomsnittet for majoritetselever var 40 poeng i 2008 og 2009, oppnådde innvandrere 34,6 poeng og norskfødte med innvandrerforeldre 38,1 poeng. Botid har en god del å si for elevenes grunnskolepoeng og det er bare mindre karakterforskjeller mellom norskfødte med innvandrerforeldre og utenlandsfødte som kom til Norge før skolestart. Elever som starter i skolen på barnetrinnet oppnår en god del dårligere resultater enn vanlig. Færrest grunnskolepoeng oppnår elever som kommer til Norge etter at de har fylt 13 år.



Figur 8.4 Fordeling av grunnskolepoeng etter innvandringsbakgrunn.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008.

Av figur 8.4 fremgår hvordan grunnskolepoengene fordeler seg i ulike elevgrupper. Spredningen i karakterer er i hovedsak den samme, men tyngdepunktet i fordelingen er lavest for innvandrerelver og høyest for majoritetselever. Etterkommere plasseres seg midt mellom gruppen av innvandrere og elever med norsk bakgrunn. Gravaas m. fl. (2008) finner i sine analyser av karak-

terdataene fra 2007 at den negative effekten av innvandringsbakgrunn, ikke gjelder alle typer innvandrere og i alle fag. Dette kommer særlig frem når en skiller mellom innvandrere fra vestlige og ikke-vestlige land.

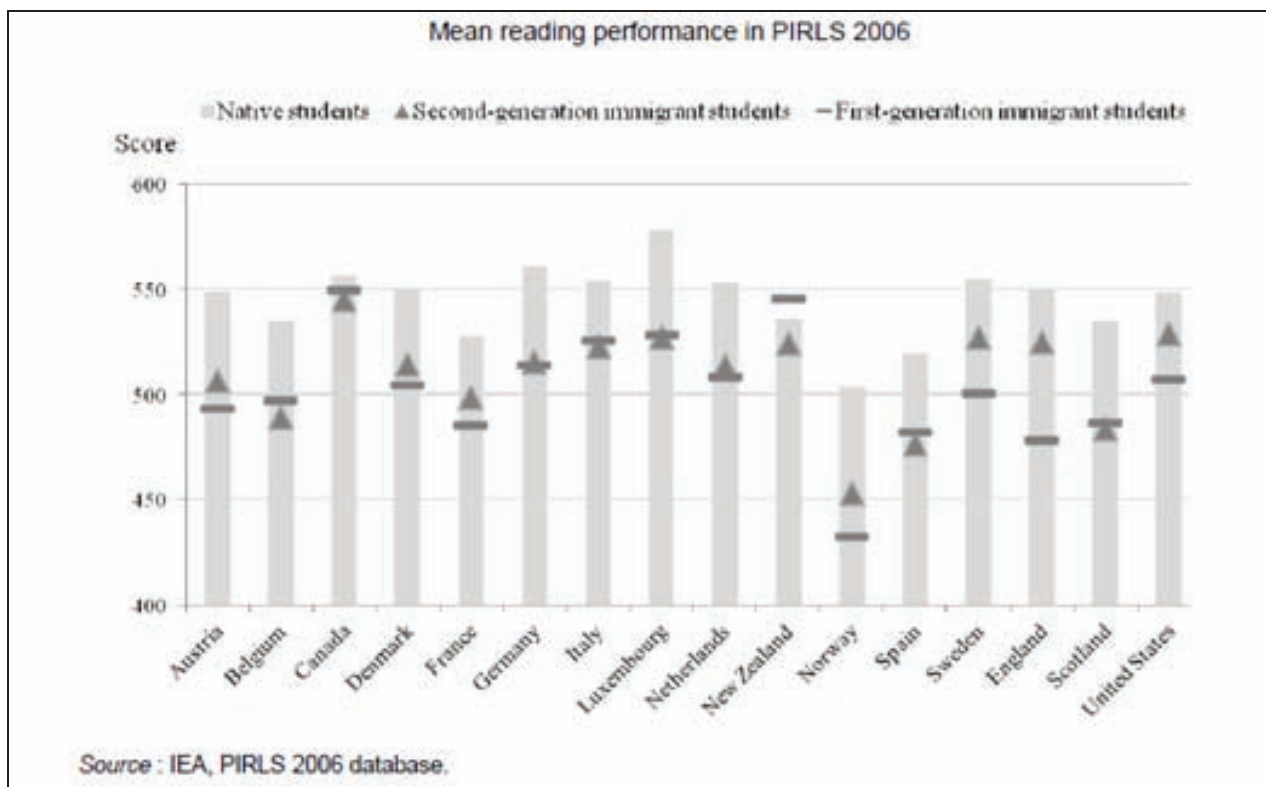
Tabell 8.1 viser forskjeller i gjennomsnittlige grunnskolepoeng etter elevenes kjønn, om elevene har innvandrerbakgrunn eller norsk bakgrunn, og etter foreldrenes høyest oppnådde utdanning. Den største forskjellen i grunnskolepoeng er 15 poeng, og den er mellom innvandrergrutter som har foreldre med utdanning på grunnskolenivå, og jenter med norsk bakgrunn som har foreldre med høyere utdanning på mer enn fire år. Et interessant funn er at etterkommere som har foreldre på videregående skoles nivå eller lavere, har en høyere grunnskolepoengskår enn både elever med norsk bakgrunn og innvandrere med tilsvarende sosial bakgrunn.

For alle grupper av elever har det en noe sterkere positiv effekt på elevenes karakterer at mor har utdanning utover grunnskole, enn at far har utdanning utover grunnskole. At foreldrene er gift eller samboere, har også en positivt signifikant effekt på elevenes resultater i alle fag (Gravaas m. fl. 2008).

Tabell 8.1 Grunnskolepoeng oppnådd i 2007 etter kjønn, foreldrenes utdanning og innvandringsbakgrunn.

Elevenes kjønn og foreldres utdanningsnivå	Førstegenerasjon			
	Alle	innvandrere	Etterkommere av innvandrere	Norsk bakgrunn
Gutter og jenter	39,6	35,5	38,4	39,9
Grunnskole	34,1	34,3	35,8	33,8
Vgo, grunntud.	36,9	36,0	37,9	36,8
Vgo, avsluttende utd	38,1	37,6	39,0	38,1
<=4 års høyere utdanning	42,5	38,7	40,9	42,6
>4 års høyere utdanning	45,6	44,5	43,7	45,6
Gutter	37,8	33,6	36,9	38,0
Grunnskole	32,3	33,3	34,0	32,0
Vgo, grunntud.	34,8	31,3	36,0	34,8
Vgo, avsluttende utd	39,6	35,1	37,4	36,1
<=4 års høyere utdanning	40,6	36,6	39,2	40,7
>4 års høyere utdanning	44,0	41,4	42,0	44,1
Jenter	41,6	37,5	40,0	41,8
Grunnskole	35,9	35,7	37,4	35,7
Vgo, grunntud.	38,9	39,6	40,2	38,9
Vgo, avsluttende utd	40,2	39,9	40,6	40,2
<=4 års høyere utdanning	44,4	41,5	42,9	44,5
>4 års høyere utdanning	47,3	47,2	45,8	47,3

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008.



Figur 8.5 Leseresultater i grunnskolen (4. klasse), etter innvandringsbakgrunn.

Kilde: IEA, PIRLS 2006.

8.2.4 Læringsutbytte i komparativt perspektiv

Både i Danmark og Sverige viser de internasjonale testene (PIRLS, PISA og TIMSS) at det er et prestajonsgap i lesing, naturfag og matematikk mellom elever med svensk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn.

Leseferdigheter, PIRLS og PISA

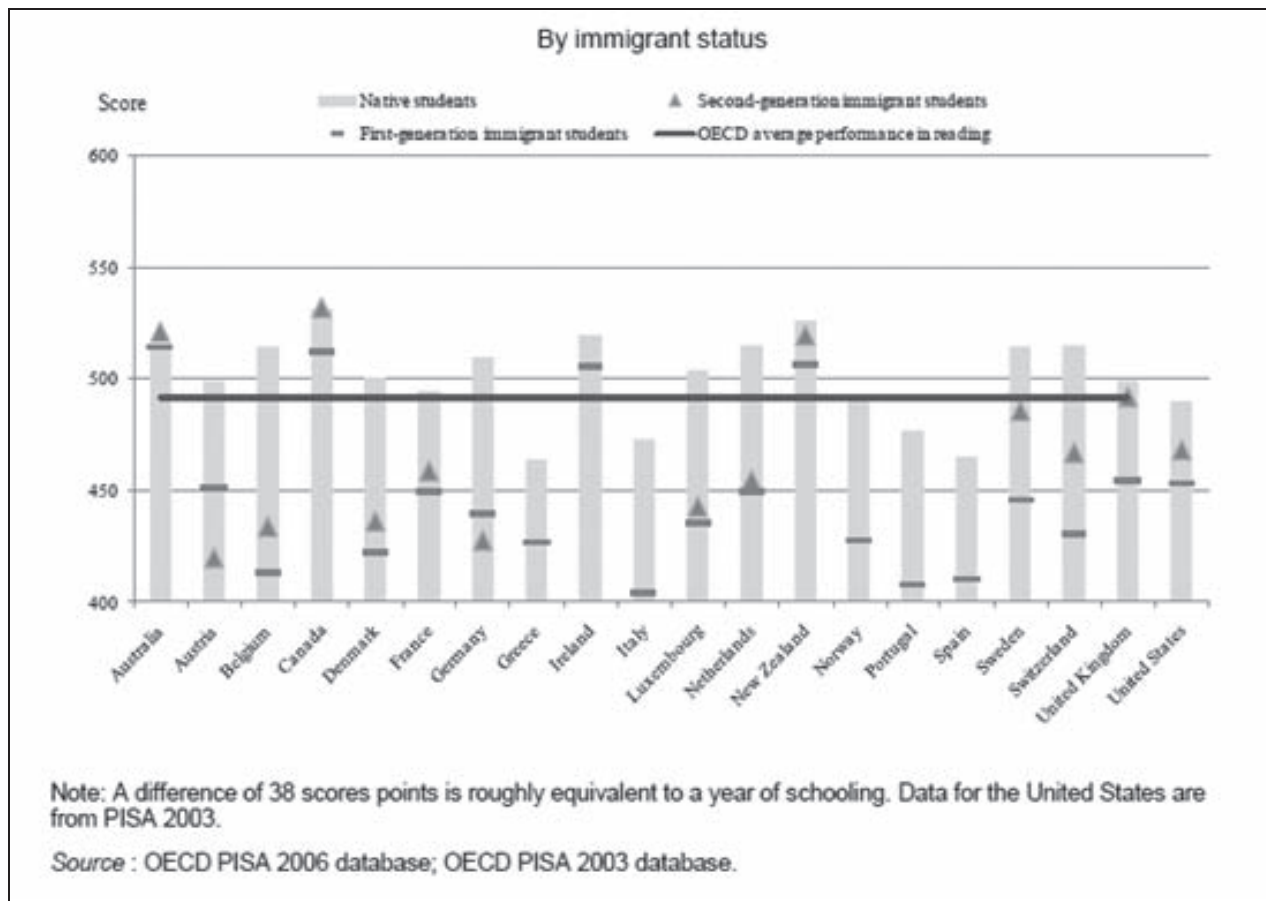
I de fleste OECD-land, gjør elever med innvandrerbakgrunn det gjennomsnittlig dårligere enn majoritets elever. Denne forskjellen er større for elever med innvandrerbakgrunn som har et annet morsmål enn det språket det blir undervist på og for elever som har lav sosial bakgrunn.

I de engelsktalende landene Australia, Canada, Irland og New Zealand gjør elever med innvandrerbakgrunn det bedre enn majoritets elevene. I alle land med unntak av Østerrike og Tyskland, gjør etterkommere på 15 år det bedre på leseprøvene enn elever som selv har innvandret (OECD 2010a: 30-1), jf. figur 8.6.

Til tross for den observerte ulikheten i resultater på testen i grunnskolen, gjør elever med innvandrerbakgrunn det gjennomsnittlig eller litt

over gjennomsnittlig i lesetestene (500 poeng) i alle land med unntak av Frankrike, Norge, Spania, England og Skottland på lesetesten i 4. klasse. Dette står i kontrast til resultatene for 15 åringerne. Leseresultatene for elever som selv har innvandret og elever som er fødte i landet med to utenlandsfødte foreldre er nokså like, med unntak av i Sverige, England, USA og Norge hvor elever som er fødte i Norge med to utenlandsfødte foreldre gjør det bedre enn elever som har innvandret. I New Zealand gjør elever som selv har innvandret det bedre på lesetestene enn de som er fødte i landet (både de som har to utenlandsfødte foreldre og majoritets elevene) (OECD 2010a: 31).

Norge gjør det relativt dårligere enn både Sverige og Danmark på lesetesten for 4. klassinger, jf. figur 8.5. Dette gjelder både for majoritet og minoritets elever. Hvis målet på suksess er hvor bra etterkommere gjør det i skolen, er Sverige det skandinaviske landet som gjør det best. Etterkommer i Sverige gjør det bedre på lesetesten i 4. klasse enn i de fleste andre land, selv om de ligger 28 poeng bak de svenske majoritets elevene. I Danmark er det nesten ingen forskjell på leseferdighetene for elever som selv har innvandret og etterkommere. Dette er overraskende siden det kunne forventes at elever som har deltatt i det danske skole-



Figur 8.6 Ulikhet i leseresultater for 15 åringer (PISA 2006) etter innvandringsbakgrunn.

Kilde: OECD PISA 2006 og 2003.

systemet hele sin opplæring ville gjøre det bedre enn elever som kom nylig. Disse resultatene kan i noen grad reflektere ulikhet i sammensetningen av innvandringsgrupper. Samtidig kan dette også være et tegn på at integreringen ikke fungerer optimalt i Danmark.

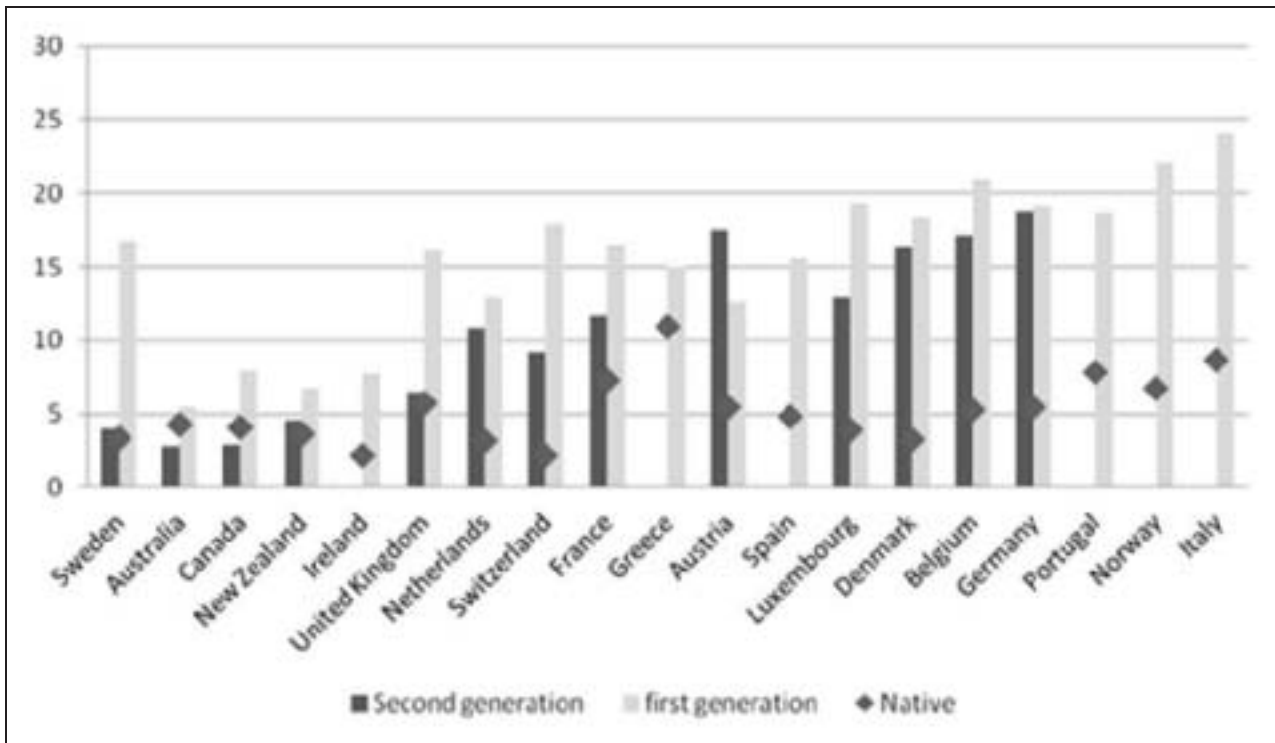
Av figur 8.7 fremgår at andelen elever som skårer under nivå 1 i lesing for 15 åringer, er høyere blant elever som har innvandret enn blant majoritetselever. I Norge er det både flere elever som selv har innvandret og majoritetselever som ligger under kritisk grense enn i Sverige og Danmark. For Norge er det ikke signifikante tall for etterkommere. Etterkommere i Sverige gjør det betraktelig bedre enn elever som selv har innvandret. I Danmark er ulikheten mellom elever som har innvandret og etterkommere svært liten (OECD 2010c: 21).

TIMSS 2007

I Danmark gjør elever med dansk bakgrunn det bedre enn OECD-gjennomsnittet i matematikk og naturfag viser TIMSS 2007. Men elever med innvandrerbakgrunn gjorde det vesentlig dårligere enn elever med dansk bakgrunn.

Disse funnene bekreftes også i resultatene fra PISA, hvor danske elever gjør det like bra og noe bedre enn OECD-gjennomsnittet, avhengig av fag. Sosioøkonomisk bakgrunn og innvandrerbakgrunn påvirker i stor grad hvordan elevene gjør det på skolen. I PISA 2006 er poengskåren i naturfag mellom majoritet og minoritet blant de høyeste i OECD (87 poeng ulikhet i PISA), og også veldig høy i lesing (71 poeng) og matematikk (70 poeng). Dette er svært markante gap, siden 38 poeng i PISA 2006 i naturfag samsvarer med omtrent et år med skolegang (OECD 2010b:18).

I Sverige viser resultatene fra TIMSS 2007 i matematikk og naturfag for fjerde og åttende klasse, at både minoritets og majoritetselever i Sverige gjør det bedre enn gjennomsnittet internasjonalt.



Figur 8.7 Prosent av elever som skårer under nivå 1, etter innvandringsbakgrunn.

Kilde: OECD PISA 2006.

nalt. Men resultatene viser også at det er et større gap mellom majoritets og minoritets elever i Sverige enn det gjennomsnittlige gapet internasjonalt mellom de to gruppene.

Dette gapet finner en også igjen for PISA 2006, hvor elever med innvandrerbakgrunn skårer vesentlig dårligere enn elever med svensk bakgrunn i lesing, matematikk og naturfag. For eksempel tilsvarende gapet i naturfag mellom elever som selv har innvandret og majoritets elever 78 poeng eller mer enn to år med skolegang. Det er altså en relativt stor ulikhet i hvordan majoritets elevene og elevene som selv har innvandret har gjort det på testene. Det er verdt å merke seg at etterkommere ligger på gjennomsnittet i OECD for etterkommere i naturfag og matematikk og over gjennomsnittet for etterkommere i lesing (OECD 2010c: 19).

8.2.5 Oppsummering

Til tross for at mange minoritetsspråklige elever har høy motivasjon og innsats, er det markerte forskjeller i læringsutbytte mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn både på barne- og ungdomstrinnet. Mestparten av disse forskjellene kan forklares ut fra at

minoritetselevenes foreldre oftere har lavere utdanning enn det som er vanlig i Norge, jf. kapittel 5. De største forskjellene er mellom elever med norsk bakgrunn og de som er født i utlandet. Disse elevene er gjennomsnittlig ti eller elleve år gamle når de kommer til Norge (Kunnskapsdepartementet 2008b). Det synes å være en ekstra utfordring for innvandrere som kommer til Norge sent i skoleløpet¹.

Det er mye som tyder på at sosial bakgrunn og språk til sammen forklarer mye av årsaken til de ulikhetene i læringsutbytte som finnes mellom ulike grupper av minoritetsspråklige elever.

8.3 Gjeldende rett

8.3.1 Opplæringslovens formål

Opplæringslovens formål fremgår av § 1, som har følgende ordlyd:

«Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlin-

¹ I kapittel 2 framgår det at det ikke er en egen aldersavgrensning for hvem disse elevene er, men ofte tenkes det på elever i alderen 12-24 år som sent ankomne.

gane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skapar glede, engasjement og utforskartrong.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.»

Formålsbestemmelsen er retningsgivende for hvordan øvrige bestemmelser i opplæringsloven skal forstås. Det samme gjelder for forskriftene og andre styringsdokumenter. Læreplanverket skal konkretisere formålet med opplæringen, og de enkelte læreplanene i fagene angir delmål og virkemidler for å realisere formålet.

Første ledd i den nye formålsparagrafen slår således fast at opplæringen skal skje i samarbeid med hjemmet. Foreldrene har hovedansvaret for oppdragelsen av sine barn slik også det tidligere formålet la til grunn. Skolen og lærebedriften har hovedansvaret for opplæringen, det vil si det faglige innholdet, arbeidsmåter og organiseringen av opplæringen. Skolen har også ansvar for å samarbeide med foreldrene om opplæringen for å skape forståelse for det arbeidet som gjøres, og for å sikre nødvendig oppfølging.

Skolens ansvar må utøves i overensstemmelse med øvrig lovgivning, blant annet menneskerettsloven, diskrimineringsloven og barneloven. Dette innebærer blant annet at skolen skal utøve sitt ansvar med respekt for foreldrenes rett til å sikre opplæring i overensstemmelse med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

Verdigrunnlaget som opplæringen skal bygge på, presiserer hvilke verdier som skal være basis for opplæringen i skole og lærebedrift. Den nye formålsbestemmelsen gir uttrykk for verdier som må anses som universelle, uavhengig hvor disse forankres. Formuleringen fra det tidligere formålet om at grunnskolen skal hjelpe til med å gi elevene en kristen og moralsk oppdragelse, er ikke lenger gjeldende. Henvisningen til «kristen og humanistisk arv og tradisjon» anerkjenner den historiske og kulturelle påvirkningen som både kristendom og humanisme har hatt. Samtidig pekes det på at disse verdiene også har grunnlag i ulike religioner og livssyn. Dette understreker at den nye formålsbestemmelsen inkluderer felles verdier i en sammensatt kulturtradisjon.

Verdiene i den nye formålsbestemmelsen, som skole og lærebedrift skal bygge sin virksomhet på, er uavhengig av religiøst og livssynsmessig ståsted. Formålsbestemmelsen forutsetter at opplæringen skal gi innsikt i utfordringer og muligheter som et moderne samfunn står overfor når det gjelder mangfold og pluralitet. Samtidig peker den på nødvendigheten av å vise respekt for den enkeltes tro og filosofiske overbevisning. Slik skal opplæringen skape sammenheng og helhet i det moderne samfunnet og understreke det brede og inkluderende verdigrunnlaget som opplæringen skal ha. Verdiene skal ha forankring i menneskerettighetene.

Perspektivet for skolen og lærebedriften er omtalt i formålsbestemmelsens siste ledd. Leddet slår fast at skolen og lærebedriften er ansvarlig for at alle elever og lærlinger blir møtt med tillit, respekt og krav. Tillit og respekt gir grunnlag for at elever og lærlinger føler seg trygge på at de kan mestre oppgaver og ansvar. Da vil de også se utfordringene i å møte og løse de kravene som opplæringen stiller. Igjen understrekes det brede læringsperspektivet i at utfordringene både skal fremme danning og lærelyst. En forutsetning for tillit og respekt er at skolene og lærerbedriftene gir utfordringene i et trygt læringsmiljø. Den siste setningen i formålsparagrafen slår fast at alle former for diskriminering skal motarbeides, enten opplæringen skjer i skole eller i lærebedrift. Bestemmelsen innebærer at det ikke er rom for noen former for diskriminering eller krenkende ord eller handlinger. Dette må gjenspeiles i det daglige arbeidet og i alle sammenhenger der skolen og lærebedriften er ansvarlig.

8.3.2 Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Opplæringsloven § 2-1 første ledd lyder:

«Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan ivaretaast gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarende opplæring.»

Hovedregelen er at alle barn og unge som oppholder seg i Norge, har plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring. Denne regelen gjelder både for norske statsborgere og utlendinger.

At barn i grunnskolealder både har en opplæringsrett og opplæringsplikt innebærer, at disse ikke kan velge om de vil gjennomføre grunnskoleopplæring. Bestemmelsen gir rett til en offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Grunnskoleopplæringen skal normalt starte det året barnet fyller 6 år og varer til eleven har fullført det tiende skoleåret.

Opplæringsloven § 2-1 andre ledd lyder som følger:

«Retten til grunnskoleopplæring gjeld når det er sannsynleg at barnet skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Plikta til grunnskoleopplæring byrjar når opphaldet har vart i tre månader.»

Flyktningbarn, barn av arbeidsinnvandrere og barn og unge i asylmottak har den samme retten til grunnskoleopplæring som andre barn og unge i Norge. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet eller den unge skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn tre måneder. Denne regelen kan ha praktisk betydning for barn av asylsøkere som venter på å få avgjort søknaden sin. Dersom det er sannsynlig at det vil bli gitt oppholdstillatelse eller at det vil ta lengre tid enn tre måneder å få svar på søknaden, vil søkerens barn ha rett til grunnskoleopplæring etter de samme reglene som gjelder for andre barn, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998): 153.

Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig. Det er tilstrekkelig at den unge faktisk har oppholdssted i Norge. Det er likevel en forutsetning at barn som er i kirkeasyl må gå på en ordinær skole. Det kan altså ikke kreves at kommunen skal tilby opplæring i kirken.

Plikten til grunnskoleopplæring inntreer når barnet/ungdommen har oppholdt seg i Norge i tre måneder. Den kan ivaretas gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller ved å gå i godkjent privat grunnskole eller ved å få privat grunnskoleopplæring av egne foreldre. Alle barn og unge med rett til opplæring etter opplæringsloven omfattes av samtlige rettigheter som inngår i opplæringsloven. De har for eksempel rett til like mange timer og opplæring i like mange fag som alle andre barn.

Det følger av opplæringsloven § 2-1 andre ledd at departementet kan fritta elever fra denne plikten i særlige tilfeller. Denne myndigheten er delegert til Fylkesmannen i hvert fylke. Fritak kan blant annet være aktuelt når det er klart at oppholdet bare vil vare kort tid utover tre måneder.

Elevene har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring og offentlig opplæring i videregående skole eller i lærebedrift. Når det gjelder grunnskolelevne, kan kommunen ikke kreve betaling for læremiddel eller annet som brukes i opplæringen, og for aktiviteter som er nødvendige for å gjennomføre grunnskoleopplæringen i samsvar med lov og forskrift.

8.3.3 Ansvarsplassering

Det er som hovedregel kommunen der barnet/den unge er bosatt som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 13-1.

For barn i asylmottak påligger ansvaret kommunen der asylmottaket ligger. Dette gjelder også for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som blir plassert (i eksempelvis omsorgssenter) etter barnevernloven kapittel 5A.

Når enslige mindreårige asylsøkere på grunn av plassmangel i omsorgssentrene er plassert i tiltak/institusjoner etter kapittel 5 i barnevernloven, er det kommunen som skal gi et tilpasset grunnskoletilbud, jf. opplæringsloven § 13-1, og ikke fylkeskommunen slik som er vanlig etter opplæringsloven § 13-2.

8.3.4 Skolen

Opplæringsloven § 8-1 første ledd fastslår at alle elever har rett til å gå på den nærmeste grunnskolen (nærskoleprinsippet). Hvilken skole dette er avgjøres først og fremst ut fra geografiske forhold, men ved vurderingen skal det også tas hensyn til andre relevante forhold som for eksempel om søsken er plasserte på den samme skolen, om skoleveien er farlig og kapasiteten på skolene, jf.

Ot.prp. nr. 46 (1997-1998): 51-52 og 178 og NOU 1995:18: 133.

Gjennomføringen av nærskoleprinsippet skal ikke ta utgangspunkt i sosial tilhørighet, ettersom dette vil kunne støte mot den grunnleggende tanken at skolen skal være en møteplass for alle befolkningsgrupper.

Hovedregelen er at eleven skal motta opplæringen på nærskolen. Med mindre det foreligger en særskilt hjemmel kan elevens opplæring ikke gis et annet sted. Opplæringsloven er likevel ikke til hinder for at en elev i særlige tilfeller får tilbud om et bedre opplegg et annet sted enn det som det er mulig å legge til rette for på nærskolen. Et slikt tilbud kan imidlertid ikke fremsettes uten at det er foretatt en forsvarlig vurdering av saken. Slike valg kan være vanskelige, og det er viktig at kommunen ikke utsetter eleven/foreldrene for et utilbørlig press.

Retten til å gå på nærskolen gjelder også for grunnskoleelever som bor i asylmottak. Kommunen kan likevel innvilge søknad om å få gå på annen skole enn den nærmeste, jf. opplæringsloven § 8-1 annet ledd. Kommunens avgjørelse om hvilken skole eleven skal gå på er enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 2 og opplæringsloven § 15-2.

8.3.5 Tilpasset opplæring

Av opplæringsloven § 1-3 fremgår at «opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven (...)». I dette ligger at skolen plikter å tilpasse opplæringen slik at hver enkelt elev kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen².

I prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet fremgår følgende:

«Tilpasset opplæring for den enkelte elev kjenetegnes ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåter, læremidler samt variasjon i organiseringen av og intensiteten i opplæringen. Elevene har ulike utgangspunkt, bruker ulike læringsstrategier og har ulik progresjon i forhold til nasjonalt fastsatte kompetansemål».

² Av St.meld. nr. 16 (2006-2007) fremgår: «Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med nasjonalt fastsatte kompetansemål.» (s 76).

8.3.6 Organisering av elevene i grupper

Elevene skal deles inn i klasser eller basisgrupper etter behov, jf. opplæringsloven § 8-2. Gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Denne rettigheten må ses i sammenheng med opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring. Et av de viktigste målene på om gruppestørrelsen er forsvarlig er om opplæringen i tilstrekkelig grad er tilpasset de enkelte elevers forutsetninger. Organiseringen i klasser eller basisgrupper skal ivareta elevene sitt behov for sosial tilhørighet. Kravet til sosial tilhørighet ble presisert i opplæringsloven § 8-2 første ledd med virkning 1. august 2009.

Departementet uttaler følgende i merknader til bestemmelsen i Ot.prp. nr 55 (2008-2009), side 61:

«Endringane presiserer at i opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta behovet deira for sosialt tilhør. Så mykje av opplæringa må gå føre seg i klassen eller basisgruppa at elevane sitt grunnleggjande behov for sosialt tilhør kan bli vareteke her. Kontaktlæraransvaret er blitt kopla direkte til klassen og basisgruppa, og dei elevane som er der. Det vil også vere tillate å la fleire kontaktlærarar dele kontaktlæraransvaret for klassen/basisgruppa mellom seg. Dette føreset at ansvarsforholda mellom dei er klargjort, særleg ansvaret for den enkelte eleven. Elles blir rammane som følgde av den tidlegare lovføresegna, førte vidare, under dette høvet til organisatorisk differensiering og alle sider av kravet om det forsvarlege.»

Det følger videre av opplæringsloven § 8-2 at organiseringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Begrunnelsen for forbudet er å sikre opplæringen som en møteplass for alle elever uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Slik inndeling må forbeholdes særskilte og begrensede deler av opplæringen og begrunnes i pedagogiske hensyn og i behov hos den aktuelle elevgruppen.

Å ta en enkelt elev ut av klassen eller basisgruppen vil stride mot hovedregelen i opplæringsloven § 8-2 om elevens rett til å tilhøre en klasse eller basisgruppe. Å ta enkeltelever ut av den ordinære klassen/basisgruppen er ikke en del av handlingsrommet skolen/læreren har etter opplæringsloven § 8-2. For at enkeltelever skal kunne tas ut av den ordinære klassen/basisgruppen, må skolen ha et særskilt rettslig grunnlag. Grunnla-

get for dette vil enten være at eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning hvor denne formen for organisering er fastsatt, jf. opplæringsloven § 5-1, eller enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Selv i disse tilfellene vil ikke skoleeier/skolen fritt kunne ta eleven ut av den ordinære opplæringen. Også elever som mottar spesialundervisning eller særskilt språkopplæring skal i utgangspunktet gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i den ordinære klassen/basisgruppen. Et hvert tiltak som strider mot hovedregelen, må være basert på en faglig vurdering og begrunnes med at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i den ordinære klassen/basisgruppen. En del særskilte opplæringstilbud vil kunne være forenlige med opplæringsloven for elever med enkeltvedtak, men det enkelte tiltaket må vurderes nøye. Momenter i vurderingen vil blant annet være om tiltaket som settes i verk vil være stigmatiserende, og i hvilken grad det er egnet til å forbedre elevens læringsutbytte. Den særskilte organiseringen må være fastsatt i et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring eller spesialundervisning, og når det gjelder spesialundervisningen også i en individuell opplæringsplan (IOP). For elever som ikke har enkeltvedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring, er det ikke adgang til å ta eleven ut av klassen/basisgruppen.

Skolen kan heller ikke gjøre unntak fra hovedregelen i opplæringsloven § 8-2 på bakgrunn av foreldresamtykke, ettersom det må finnes en hjemmel for dette i form av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring eller spesialundervisning.

8.3.7 Spesialundervisning

Retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 gjelder elever i grunnskolen som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Retten gjelder alle typer lærevansker, og årsaken til lærevanskene har ikke betydning for denne rettigheten. Denne retten gjelder også minoritetsspråklige elever, selv om det i disse tilfeller kan være vanskelig å finne ut hva som er mangel på språkkunnskaper og hva som eventuelt er andre årsaker til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Når kommunen tar stilling til elevens rett til spesialundervisning etter § 5-1, er dette et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 2 og opplæringsloven § 15-2. Før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning

skal det foreligge en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-3. Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans, jf. opplæringsloven § 5-6. Dersom kommunens enkeltvedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, stilles det krav til utfyllende begrunnelse, jf. opplæringsloven § 5-3 siste ledd. Også elever som har rett til spesialundervisning etter § 5-1, skal som hovedregel gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i klassen eller basisgruppen, jf. opplæringsloven §§ 8-1 og 8-2.

8.3.8 Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter

Opplæringsloven § 2-8 om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter har følgende ordlyd:

«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.

Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved.

Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.

Kommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.»

Det følger av opplæringsloven § 2-8 første ledd at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen. På samme måte som spesialundervisningen er særskilt språkopplæring en rett men ikke en plikt for den enkelte eleven. Bestemmelsen krever en individuell vurdering av den enkelte elevs behov. Opplæringen skal tilbys ved den skolen eleven går på.

Innenfor dagens regelverk er den særskilte tilretteleggingen kun knyttet til norskfaget. I andre fag enn norsk er det ikke adgang til å organisere elevene i grupper basert på språklige ferdigheter

Boks 8.1 Språkopplæring i Danmark og Sverige

Danmark

Støtte i dansk som andrespråk fått økt oppmerksomhet i Folkeskolen. I 1995 introduserte departementet formelt Dansk som andrespråk (DSA) som et fag i Folkeskolen. Når det gjelder andre fag er DSA inkludert i de ulike fagene. Undervisningen gis alle elever som er vurdert å ha behov for språkstøtte for å kunne gjøre det like bra som sine medelever i fag. Det er også et økt fokus på integrering av språk i fag. I beskrivelsen av DSL heter det at språkutvikling skal være integrert i andre fag, som matte, historie eller musikk når tospråklige elever deltar i klassen.

Reviderte nasjonale læreplaner ble lansert i 2009. Blant annet tar læreplanene opp i seg strategier for å bedre opplæringen for elever med innvandrerbakgrunn i de overordnede strategiene for å høyne det generelle læringsutbyttet. I stedet for å tenke på Dansk som andrespråk som et eget fag for elever med innvandrerbakgrunn, inneholder de reviderte læreplanene økt fokus på å integrere danskopplæring i spesifikke fagområder som matematikk og historie. Læreplanene for hvert fag inneholder nå retningslinjer for å integrere en andrespråkstilnærming i fagundervisningen (OECD 2010b).

Sverige

Rett til morsmålsundervisning gis i grunnskolen som et eget fag, hvis eleven ønsker det og på visse vilkår (som at det må være mer enn fem barn på skolen som ønsker undervisning i språket og at en kan finne en lærer). Tema i faget er litteratur, historie og kultur til opprinnelseslandet. Det gis karakter i faget og det er vurdert på lik linje med andre fag. I de fleste tilfeller blir faget en ekstraaktivitet utenfor ordinær timeplan, men elever kan noen steder ta faget som et alternativ til et andre fremmedspråk.

Svensk som andrespråk er et fag i grunnskole og videregående skole. Det er et mål for faget å hjelpe eleven å utvikle daglig kommunikasjonsferdigheter og beherske svensk slik at de klarer å studere skolefag på svensk. Det gis karakter i faget og en får studiekompetanse med faget på vitnemålet. For øvrig gis også språkstøtte (Svensk for innvandrere) for voksne innvandrere som søker jobb (OECD 2010c).

med hjemmel i § 2-8. Dette innebærer at det etter dagens regelverk ikke er lovlig med permanente velkomstklasser/innføringsklasser.

Om nødvendig har elever med annet morsmål enn norsk og samisk også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Hver enkelt elev må vurderes individuelt i forhold til om slik opplæring anses som nødvendig. Det avgjørende for denne vurderingen vil være om eleven har behov for slik opplæring for å bli i stand til å følge den ordinære opplæringen ved skolen. Morsmålsopplæringen kan tilbys ved en annen skole enn den eleven vanligvis går på, jf. opplæringsloven § 2–8 andre ledd.

I de tilfellene der elevene har så dårlige norskkunnskaper at de ikke kan følge undervisningen når den gis på norsk, for eksempel nyankomne og andre minoritetsspråklige elever med svært avgrensa norskkunnskaper, så har de rett til morsmåloplæring og tospråklig fagopplæring i en overgangperiode. Tospråklig fagopplæring skal tilbys ved den skolen der den unge er elev. Denne undervisningen må skje innenfor Læreplanverket

for Kunnskapsløftet. Bestemmelsen åpner for at skolen kan ta en elev ut av klassen/basisgruppen for å gi eleven tospråklig fagopplæring eller morsmålsundervisning i en periode, men de vurderinger som er beskrevet ovenfor om organisering av elever i grupper gjelder også her, jf. opplæringsloven § 8-2.

Etter gjeldende rett gir et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring således ikke anledning til å gjøre avvik fra fag- og timefordelingen, velge bort fag eller kompetansemålene i læreplanene. Dersom det skal gjøres avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet må kriteriene og prosedyrene for spesialundervisning følges. Dette er kommentert under 8.3.7.

8.3.9 Læreplan

Det er utarbeidet en læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og en læreplan i morsmål for språklige minoriteter. Utdanningsdirektoratet har også utviklet en veileder i språkkompetanse i grunnleggende norsk i tilknytning

til læreplanen. Elever som har rett til særskilt norskopplæring etter opplæringsloven § 2-8, skal få opplæring etter tilpasning til læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 bokstav e)³.

8.3.10 Kartlegging

For at elevene i praksis skal få oppfylt retten til særskilt språkopplæring i tråd med lovens intensjon, det vil si som en overgangsordning frem til elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen, må kommunen/skolen gjennomføre reelle kartlegginger av norskferdighetene til elevene.

Kunnskapsdepartementet mente at erfaringene fra kommunenes praktisering av lovbestemmelsen om særskilt språkopplæring på grunnskoleområdet viste at elevene må sikres nødvendig kartlegging av ferdighetene i norsk bedre, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008-2009). Videre fant departementet at dette kunne ivaretas ved at plikten til slik kartlegging, som tidligere kun ble uttalt i lovforarbeider og indirekte fulgte av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, klart ble uttalt i opplæringsloven.

På denne bakgrunn ble det innført en plikt til slik kartlegging i opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd med virkning fra 1. august 2009.

Forsvarlig kartlegging av elevenes norskferdigheter skal gjennomføres, ikke bare før det fattes vedtak om rett til å få særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8, men også underveis i opplæringen. Dette har sammenheng med at særskilt språkopplæring skal være en overgangsordning frem til full deltakelse i ordinær opplæring, og følger av at rettigheten opphører når eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

Selve kartleggingen er ikke å anse som et enkeltvedtak, men som en del av utredningen av saken før det gjøres et enkeltvedtak som gjelder retten til særskilt språkopplæring. Manglende eller uforsvarlig kartlegging vil innebære en feil ved saksbehandlingen. Dersom dette mangler, vil ikke saken være utredet tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven § 17.

³ Det gjøres oppmerksom på at forskrift til opplæringsloven § 1-3 om videregående opplæring ikke er inntatt tilsvarende om valgfrihet, men fremgår av forarbeidene til § 3-12, jf. Ot.prp. nr. 40 (2007-2008).

Boks 8.2 Dokumentasjon

I Danmark og Sverige bruker lærere personlig opplæringsplan/individuell utviklingsplan for å dokumentere tidligere resultater, følge den daglige utviklingen og sette læringsmål for hver enkelt elev. Disse planene vurderes å gi et nyttig grunnlag for dialog mellom lærere, elever og deres foreldre (OECD 2010b og c).

Det er utviklet et kartleggingsverktøy til læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, men kommunen kan velge hvilket kartleggingsverktøy de ønsker. Dette innebærer at en ikke har plikt til å bruke nasjonalt utviklet kartleggingsverktøy, men står fritt til å bruke eget materiell. Dette har sin bakgrunn i at kommunene ikke har plikt til å benytte læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Departementet uttaler for øvrig:

«Departementet tilrår likevel at Kartleggingsmateriell Språkkompetanse i grunnleggende norsk blir brukt til dette formålet.» (Ot. prp. nr. 55 (2008-2009): 32)

8.3.11 Andre bestemmelser av betydning for elever med særskilt språkopplæring

Elever som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8, kan etter søknad få fritak fra opplæring og vurdering i fremmedspråk/språklig fordypning. Elever som på dette grunnlaget får fritak, skal i timene som er fastsatt for fremmedspråk / språklig fordypning, ha forsterket opplæring i norsk, engelsk eller et annet språk. Skoleeier fastsetter hvilket språk eleven kan få forsterket opplæring i, og hvordan tilbudet skal organiseres. Dette gjelder elever på årstrinn 8.-10., jf. forskrift til opplæringsloven § 1-9 andre ledd og rundskriv Udir-8-2009.

Elever som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8, har krav på fritak fra opplæring i skriftlig sidemål i perioden som enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring varer, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-11 bokstav d).

Etter at eleven ikke lenger har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8, kan eleven ha rett til fritak fra vurdering med karakter i skriftlig sidemål, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-22 første ledd.

Eventuell morsmålsopplæring kommer i tillegg til den vanlige opplæringstiden og gis innenfor en lokalt fastsatt timeramme.

Når kommunen tar stilling til elevens rett til særskilt språkopplæring etter § 2-8, er dette et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 2 og opplæringsloven § 15-2. Det følger av opplæringsloven § 15-2 at departementet er klageinstans for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Denne myndigheten er delegert videre til fylkesmennene, jf. delegasjonsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 4. juli 2007 og brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene av 13. september 2007.

8.3.12 Skolemiljøet

Opplæringsloven kapittel 9a har bestemmelser som stiller krav til elevenes skolemiljø. Formålet med disse reglene er å forebygge og forbedre forhold som har innvirkning på elevenes fysiske og psykososiale skolemiljø, slik at elevene kan få en best mulig skolehverdag.

Det er slått fast at elevene har en individuell rettighet til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 9a-1. Dette innebærer at skolemiljøet ikke bare skal gi elevene vern mot helseskader eller andre negative forhold, men det kreves også at skolemiljøet skal bidra positivt for å fremme elevenes helse, trivsel og læring. Dersom forhold i skolemiljøet skaper mistrivsel hos elevene eller forringer læringen, er i dette i strid med loven.

Kapittel 9a inneholder en rekke nærmere regler som gjelder skolens plikter for å ivareta skolemiljøet og sikre elevenes rettigheter.

8.3.13 Det fysiske skolemiljøet

Kravene til det fysiske miljøet har som siktemål at elevene skal ha omgivelser som tar hensyn til barnas sikkerhet, og som fremmer helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven § 9a-2.

Det fysiske skolemiljøet omfatter både skolens inne- og utemiljø. Det kreves at skolene planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at elevenes trygghet, helse og sikkerhet blir ivaretatt. Dette må ses i sammenheng med at det også skal fremme helse, trivsel og læring. Forhold som skader elevene eller gjør dem syke, er klart i strid med loven. Dårlig ventilasjon, for varme eller for kalde klasserom, støy fra biltrafikk e. l, som gjør at elevene blir ukonsentrerte, trette og slitne, vil

også være i strid med kravet om at miljøet skal fremme helse, trivsel og læring.

8.3.14 Det psykososiale skolemiljøet

Kravene til det psykososiale miljøet er å sikre at elevene opplever trygghet og sosial tilhørighet, jf. opplæringsloven § 9a-3. Skolen er her pålagt å jobbe aktivt og systematisk for å oppnå dette. Dette innebærer at skolen har en plikt til forebyggende arbeid for å hindre at den enkelte elev blir utsatt for krenkelser av noe slag, enten fra medelever eller lærere og andre ansatte.

Med psykososialt miljø menes de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og elevenes opplevelse av læringssituasjonen. Mange indre og ytre faktorer påvirker dette, og det vil til sist være den enkeltes subjektive opplevelse som er avgjørende for om eleven opplever å ha et godt psykososialt skolemiljø.

Skolens personale er også pålagt en handlingsplikt dersom de får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Den ansatte skal da snarest undersøke saken og varsle skoleledelsen. De skal eventuelt også selv gripe inn hvis det er nødvendig og mulig.

Handlingsplikten gjelder for alt personale ved skolen, også for eksempel vaktmester, kontor- og rengjøringspersonale. Bestemmelsen er en presisering av personalets alminnelige omsorgsplikt for barn i skolen. Loven selv nevner mobbing, diskriminering, vold eller rasisme som eksempler på krenkende ord eller handlinger. Det er imidlertid viktig å presisere at dette er eksempler, og at alt som kan oppleves som krenkende for en elev, vil være omfattet av undersøkelses- og handlingsplikten. For eksempel vil det at en elev systematisk blir utelatt fra lek og sosiale aktiviteter være en krenkelse. Også negative, enkeltstående utsagn om en persons utseende, klær, dialekt, tro osv. er omfattet av loven. Videre gjelder loven handlinger både fra medelever, lærere og andre tilsatte ved skolen.

8.3.15 Behandling av saker om skolemiljøet

Både en elev og foreldre til en elev har anledning til å be skolen om å rette opp forhold ved det fysiske skolemiljøet, eller om at det settes i verk tiltak i forhold til det psykososiale miljøet. Skolen har da en plikt til å vurdere slike henvendelser og snarest mulig ta stilling om det skal settes i verk tiltak. Lovgiver har bestemt at henstillingene skal behandles som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, noe som blant annet innebærer at en kan kla-

ge på vedtaket til Fylkesmannen. Som et ytterligere virkemiddel for å sikre at skolen raskt følger opp henstillingen, er det gitt en særlig klageadgang dersom skolen ikke tar stilling til saken innen rimelig tid.

8.3.16 Skyss

Elever i grunnskolen har rett til gratis skoleskyss dersom skoleveien er av en viss lengde: 2 km for elever på 1. årstrinn og 4 km for elever på 2.-10. årstrinn. Dette gjelder ikke for elever i et frivillig 11. skoleår. På samme måte som kommunen selv bestemmer om det skal tilbys et 11. skoleår, er det opp til kommunen om det skal tilbys skoleskyss til elever i et slikt tilbud.

Når elevene har behov for skyss på grunn av funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom, har de rett til gratis skyss selv om skoleveien er kortere. Tilsvarende har elevene rett til nødvendig båtskyss uansett avstand mellom hjem og skole. I grunnskolen har elevene i tillegg rett til skyss når skoleveien er særlig farlig eller vanskelig.

8.4 Nærmere om særskilt språkopplæring

8.4.1 Innledning

Det er nevnt tidligere at elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler.

8.4.2 Kunnskapsgrunnlag – omfang av særskilt språkopplæring

GSI-tall for skoleåret 2009-2010 viser at 41 674 elever får særskilt norskopplæring og at 4507 elever gikk i egne grupper for språklige minoriteter⁴. I tillegg får 22 351 elever morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. De største språk-

kene det ble gitt morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i, var somalisk, urdu, polsk og arabisk (GSI 2010). Høsten 2008 var det 228 ordinære grunnskoler der mellom 10 og 20 prosent av elevene fikk særskilt norskopplæring, og 139 skoler der over 20 prosent av elevene hadde særskilt norskopplæring (Utdanningsdirektoratet 2009).

8.4.3 Om bakgrunnen for dagens regelverk for særskilt språkopplæring

I det følgende foretas en gjennomgang av bakgrunnen for dagens regelverk om særskilt språkopplæring i grunnskolen og videregående opplæring samt om plikten til skoleeier for språkkartlegging av norskferdigheter.

Mønsterplan for grunnskolen (M87) og morsmålsopplæring

I Mønsterplan for grunnskolen (M87) ble det for første gang utformet særskilte målsettinger for opplæringen for språklige minoriteter, samt fagplaner for morsmål og for norsk som andrespråk for språklige minoriteter. Det uttrykkes som siktemål at elevene får utviklet både sitt morsmål og norsk, slik at de blir funksjonelt tospråklige. Det var bred tilslutning i Stortinget til målsettingene og prinsippene for opplæringen for språklige minoriteter, jf. St.meld. nr. 15 (1986-1987) og Innst. S. nr. 98 (1986-1987).

Mønsterplanen understreket språkets betydning for barnets utvikling. Det ble fremholdt at et godt utviklet morsmål letter den første leseopplæringen og læringen av andre språk, og at et morsmål som er funksjonelt for kunnskapstilegnelse og problemløsning, letter utviklingen av tilsvarende ferdigheter på andre språk. Det ble derfor ansett som viktig at grunnskolen gir barnet muligheter til å bevare og utvikle sitt morsmål, og undervisningen i muntlig og skriftlig morsmål skal ha en sentral plass de første skoleårene (småskoletrinnet). Omfanget av opplæringen i morsmålet på de høyere klassetrinnene skulle vurderes ut fra elevens behov og forutsetninger. Funksjonell tospråkighet var satt som mål for opplæringen, jf. St.meld. nr. 15 (1986-1987).

NOU 1995:12 Opplæring i et flerkulturelt Norge (Moenuvalget)

I NOU 1995:12 foreslår flertallet i utvalget at det gis lovfestet rett til morsmålsopplæring for alle

⁴ Elever med innvandrerbakgrunn (innvandrere og norskfødte med utenlandskfødte foreldre) utgjorde 10 prosent av befolkningen mellom 6-12 år, eller 42 916 elever, pr. 1. januar 2009 (SSB). I aldersgruppen 13-15 år utgjorde elever med innvandrerbakgrunn 9,5 prosent av befolkningen, eller 17 961 elever. I grunnskolealder var det samlet 60 877 elever med innvandrerbakgrunn. Ifølge GSI samme skoleår mottok 41 024 elever særskilt språkopplæring skoleåret 2008-2009, om lag to tredjedeler av alle elever med innvandrerbakgrunn.

elever i grunnskolen fra språklige minoriteter. Utvalgets flertall mente at den rent faglige begrunnelsen for rett til morsmålsopplæring var sterk. Av Moenutvalgets utredning fremgår blant annet:

«Oppøving og utvikling av språket som tankeverktøy er lettest å få til på barnets morsmål, fordi en her kan bygge på de muntlige språkerferdighetene og på hverdagsbegreper direkte knyttet til barnas egen erfaringsverden. Når begreper først er lært og forstått på morsmålet, kan de legges til grunn for senere begrepslæring på andrespråket. For tospråklige minoritetsbarn gir dette to anbefalinger. Opplæring i et andrespråk (norsk) skjer best og mest effektivt når barnet også får opplæring i sitt morsmål. Slik sett øker morsmålsopplæring læringseffektiviteten i barnehage / skole for språklige minoritetsbarn. Opplæring i andrespråket bør for det andre skje samtidig med at eleven får morsmålsundervisning med et faglig innhold som også er relevant for deres skolegang i Norge (Øzerk 1992). Mulighet til å forstå og bruke begreper kan være den viktigste enkeltfaktor for skolemestring. Uten denne evnen kan elevene etter hvert få vansker med å nyttiggjøre seg opplæring både i norsk og andre fag. Opplæring på og i morsmålet er derfor av grunnleggende betydning for å fremme barns generelle språkutvikling og deres mulighet for optimal begrepsutvikling i en formativ livsfase.

Personer som befinner seg i en tospråklig livssituasjon vil oppleve tospråklighet som noe naturlig. Derfor er det viktig at de får videreutvikle de mulighetene denne livssituasjonen gir til å bli kompetente språkbrukere på begge språkene sine. For individene kan dette oppleves som en berikelse, og tospråkligheten kan gi en kognitiv tilleggsgevinst fordi en kan se et samfunn utenfra samtidig som en også kjenner det innenfra. For samfunnet kan dette som nevnt innebære en kreativ kraft (Befring m.fl. 1993).

Overfor flyktninger kommer ønske og mulighet for repatriering som et argument. Siden muligheten for tilbakevending er satt opp som et politisk mål for de flyktninger som tas i mot i landet, er det viktig at barn og ungdom gis mulighet til å vedlikeholde og bygge ut sin språkkompetanse med sikte på en fremtidig tilbakevending til hjemlandet.

Representanten fra Oslo kommune er enig i at det også er viktig å beherske morsmålet. I dagens situasjon er det imidlertid enda viktigere å understreke nødvendigheten av norsk-kunnskaper og muligheten for å tilegne seg kunnskaper, holdninger og ferdigheter i barnehager og skoler. Denne representanten mener

at en tospråklig overgangsmodell er det beste midlet til å oppnå dette. Dette innebærer at tospråklig fagundervisning og morsmålsundervisning i grunnskolen gradvis trappes ned, men gis til elevene behersker norsk så godt at de kan følge undervisningen på norsk.»⁵

Samtidig ble det uttrykt at rammebetingelsene for å innføre retten umiddelbart, kunne være utilstrekkelige. Det ble i den forbindelse vist til at det i Norge hadde vært lite systematisk utprøving og evaluering av opplæringsmodeller, at lærernes kompetanse var svak og at det manglet læremidler og utprøvde metoder. Videre ble det vist til at det var vanskelig å få oversikt over hvilke økonomiske konsekvenser en slik uavkortet rett ville kunne få.

Moenuvalgets forslag om lovfestet rett til morsmålsopplæring for alle tospråklige minoritetsbarn i grunnskolen, ble oversendt opplæringslovutvalget. Opplæringslovutvalgets utredning ble avgitt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 4. juli 1995 som NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring. «... og for øvrig kan man gjøre som man vil». Spørsmålet om rett til morsmålsopplæring ble imidlertid ikke behandlet av utvalget⁶.

St.meld. nr. 29 (1994-1995) Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan

Omtrent samtidig med at NOU 1995:12 forelå, ble St.meld. nr. 29 (1994-1995) lagt frem for Stortinget. I meldingen ble følgende prinsipper foreslått lagt til grunn for opplæringen for språklige minoriteter:

⁵ NOU 1995: 12: 44-5.

⁶ Av opplæringslovutvalgets rapport fremgår: «Et utvalg oppnevnt av KUF avga i februar 1995 NOU 1995: 12 Opplæring i et flerkulturelt Norge. Etter sitt mandat skulle utvalget gjennomgå organiseringen (lov og regelverk) av undervisningen for fremmedspråklige på alle nivåer i utdanningssystemet med sikte på at «Utvalgets arbeid på dette punktet skal kunne nyttes som innspill til det arbeidet som utføres av utvalget som gjennomgår utdanningslovene.»

Utvalget tilrår at opplæringslovutvalget vurderer om det bør lovfestes krav til lærerkompetanse for lærere som underviser i «norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige/nivåbasert opplæring». Videre tilrår utvalgets flertall at det gis lovfestet rett til morsmålsopplæring for alle tospråklige minoritetsbarn i grunnskolen.

Ved brev 28.03.1995, se kap. 1 punkt 1.3.1, ga imidlertid departementet beskjed om at det gjensto en del arbeid før NOU 1995: 12 var klar for høring og at opplæringslovutvalget derfor ikke burde behandle denne.

Opplæring for fremmedspråklige elever representerer en av de store utfordringene for dagens og morgendagens utdanningssystem.» (NOU 1995: 18: 25)

- Opplæringen skal bidra til elevenes integrering og deltakelse i skolen og samfunnet og ivareta elevenes muligheter, rettigheter og plikter på linje med skolens øvrige elever.
- Opplæringen skal fremme elevenes språkutvikling med særlig sikte på integrering og deltakelse i det norske samfunnet.
- Elevene bør få den første lese- og skriveopplæringen på det språket de behersker best. Elevene bør, i den grad det lar seg gjennomføre, få hjelp til å tilegne seg skolens lærestoff gjennom morsmålet. Tospråklig undervisning er hensiktsmessig som en overgangsordning.

Under Stortingets behandling viste et flertall i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (representantene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti) til at funksjonell tospråklig er satt som mål i Mønsterplan for grunnskolen, jf. Innst. S. nr. 15 (1995-1996). Departementet ble bedt om å komme tilbake til Stortinget med morsmålsundervisning som egen sak. Et annet flertall (representantene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti) viste videre til forskning som er satt i gang for å kartlegge effekten av ulike former for tospråklig undervisning og morsmålsopplæring. Dette flertallet ville derfor avvente konklusjonene fra forskningen før endelig standpunkt til hva slags tospråklig undervisning som bør tas i bruk for å sikre at barn fra andre språklige miljøer kan tilegne seg norsk for å fungere best mulig i norsk skole og arbeidsliv.

St.meld. nr. 17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) videreføres for en stor del de samme prinsippene for opplæring av språklige minoriteter som i St.meld. nr. 29 (1994-1995):

- Elever med begrensede norskerferdigheter bør få den første lese- og skriveopplæringen på det språket de behersker best. Morsmålsopplæringen avgrenses til de fire første årene på barnetrinnet. Utover dette kan aktuelle morsmål gis som tilvalgsspråk på ungdomstrinnet.
- De ressurser som frigis gjennom denne avgrensningen av morsmålsopplæringen, skal brukes til styrking av norskopplæringen og til tospråklig fagundervisning.

I Innst. S. nr. 225 (1996-1997) fra kommunalkomiteen understreket et flertall (representantene for

Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti) egenverdien ved gode språkkunnskaper, og mente det er en styrke både for den enkelte og for det norske samfunn at vi har innbyggere med kompetanse innenfor ulike språk. Dette flertallet mente at skolen fortsatt måtte gi tospråklige elever et tilbud om morsmålsopplæring, men også aktivt søke å skape miljøer der disse elevene kunne utvikle et levende og funksjonelt norsk språk. Det ble poengtert at det grunnleggende prinsippet om opplæring tilpasset til den enkelte, innebærer at undervisning av barn med små eller ingen norskkunnskaper uansett må bygge på det språket barna selv bruker, og at slik tilpasning av undervisningen er en rettighet for den enkelte elev og gjelder uansett alder og klasse-trinn i grunnskolen. Flertallet understreket videre morsmålsopplæringens betydning for barnets begrepsutvikling de første skoleårene, og sa at det vil være behov for fleksible løsninger i forhold til de enkelte elevene og i forhold til språksammensetning ved den enkelte skole.

Når det gjelder tospråklig fagundervisning, ga flertallet uttrykk for at dette må gis alle elever som har behov for det, inntil de kan få tilstrekkelig utbytte av fagundervisning på norsk. De gikk videre inn for at morsmål kunne gis som tilvalgsspråk på ungdomstrinnet, samt at det også måtte være mulig å velge morsmål som tilvalgsfag de siste tre årene på barnetrinnet.

Komiteens flertall sluttet seg til tilrådingen i St.meld. nr. 17 (1996-1997) om at det ikke blir en lovfestet rett til morsmålsopplæring i grunnskolen for alle elever fra språklige minoriteter.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 225 (1996-1997) fra kommunalkomiteen om innvandring og det flerkulturelle Norge, fattet Stortinget 12. juni 1997 følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram en egen sak om morsmålsundervisningen i tråd med det Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet varslet i St.meld. nr. 29 (1994-95). I en slik sak bør de prinsipielle spørsmålene knyttet til denne undervisningen som ikke er dekket i St.meld. nr. 17 (1996-97) drøftes. En slik sak bør også inneholde en gjennomgang av erfaringer mht. undervisning av fremmedspråklige barn fra andre europeiske land.»

St.meld. nr. 25 (1998-1999) Morsmålsopplæring i grunnskolen

St.meld. nr. 25 (1998-1999) la frem følgende prinsipper for morsmålsopplæringen:

- Det offentliges ansvar på dette området er primært knyttet til enkeltelevens utviklings- og utdanningsmuligheter i Norge, slik også St.meld. nr. 17 (1996-1997) la til grunn.
- Etter grunnskoleloven § 7, jf. opplæringsloven § 1-2, skal opplæringen være tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. Dette gjelder også for språklige minoriteter. Dette innebærer bl a at det ikke er foreldrenes bakgrunn, deres oppholdstid i landet eller andre forhold som er avgjørende for den opplæringen barna får. Det er det enkelte barns forutsetninger og språklige bakgrunn som må være utgangspunktet for hvordan opplæringen skal tilrettelegges.
- Opplæringen skal bidra til at de ressurser elever fra språklige minoriteter representerer, kan tas vare på og brukes på en best mulig måte til gagn for den enkelte og for samfunnet.
- Tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter skal benyttes målrettet i forhold til elevenes behov.

På bakgrunn av prinsippene ble det lagt opp til å utforme opplæringstilbudet i tråd med det følgende:

- Elever med begrensede norskerferdigheter får tilbud om morsmålsopplæring. Denne opplæringen vil det være størst behov for de fire første årene i grunnskolen, knyttet til den første lese- og skriveopplæringen. Tilbudet kan likevel strekke seg over de sju første skoleårene når det er behov for det. Morsmålsopplæringen skal til vanlig ikke gå på bekostning av annen opplæring. Så langt det er praktisk mulig, bør morsmålsopplæringen legges i tilknytning til elevenes skoledag.
- Elevene får tospråklig opplæring inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen.
- Der det er praktisk mulig, bør morsmålet gis som tilvalgsfag på ungdomstrinnet.

St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet

Av St.meld. nr. 49 (2003-2004) fremgår:

«Regjeringen mener at kompetanse i morsmål er en viktig ressurs. Det offentlige kan imidlertid ikke alene ta ansvar for at elever med innvandrerbakgrunn får utviklet både sitt morsmål og norsk, slik at de blir funksjonelt tospråklige, jf. vedleggets kapittel 2.3.1 for en omtale av retten til særskilt opplæring.

Det offentliges primære ansvar er å sørge for at elevene får grundig opplæring i norsk, i tillegg til annen opplæring, slik at de kan bli aktive deltakere i det norske samfunnet. Morsmålsundervisning i skolen skal være et verktøy for å lære norsk, og et verktøy for å tilegne seg fagkunnskap fram til en kan godt nok norsk. Den enkelte, hjemmet og de ulike språkgruppene og lokale innvandrersorganisasjoner har et eget ansvar for å bidra til å holde ved like og videreutvikle morsmålet. Regjeringen vil framheve som positivt at en del innvandrersorganisasjoner driver morsmålsopplæring for sine medlemmer utenom ordinær skoletid.»⁷

Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova)

Kommunenes plikt til å gi elever med et annet morsmål enn norsk og samisk nødvendig særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen var regulert i forskrift til opplæringsloven § 24-1, da opplæringsloven trådte i kraft. Det går frem av den samme forskriften at særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skal være tilgjengelig ved den skolen der eleven går til vanlig, mens morsmålsopplæringa kan legges til en annen skole. Det siste har sammenheng med at morsmålsopplæring blir gitt i tillegg til det vanlige timetallet i grunnskolen.

Fra 1. oktober 2003 ble retten til særskilt språkopplæring lovfestet i opplæringsloven § 2-8 med den samme ordlyd som i den tidligere forskriftsbestemmelsen, og gjaldt kun grunnskoleelever, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova). Etter opplæringsloven § 2-8 hadde kommunene plikt til å gi elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norsk opplæring inntil de hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova

Departementet fikk mange henvendelser om at det var vanskelig i praksis å gjennomføre språkopplæringen slik den var fastsatt i opplæringsloven § 2-8, der kommunen skulle gi både morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og sær-

⁷ St.meld. nr. 49 (2003-2004): 91.

skilt norskopplæring dersom vilkårene i bestemmelsen var til stede. Det ble påpekt at det var vanskelig å skaffe kompetente morsmåslærere og tospråklige lærere. På bakgrunn av blant annet disse henvendelsene startet departementet et endringsarbeid og uttalte blant annet:

«Dette er eit problem i kommunar med svært få minoritetsspråklege elevar, og det er elevar med mange ulike språk i den enkelte klassen/gruppa. Det er uheldig å ha lovføresegner som ikkje let seg gjennomføre i praksis.

Eit anna sentralt moment det blir peikt på frå mange hald, er at føresegna gjer det vanskelig å finne gode pedagogiske og organisatoriske modellar for å gi tilpassa opplæring til språklege minoritetar. Departementet meiner det er viktig at skoleeigarane og skolane sjølv finn fram til gode pedagogiske og organisatoriske modellar for særskild språkopplæring for minoritetsspråklege. Dette er viktig for å kunne nå målet om tilpassa opplæring for alle.»⁸

Departementet foreslo en omformulering av opplæringsloven § 2-8, slik at opplæring i norsk skal bli det fremste virkemidlet for at minoritetsspråklige elever skal tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære grunnskoleopplæringen. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring blir sekundære hjelpemiddel i norskopplæringen. Departementet uttalte:

«Formålet med dei foreslåtte lovendingane er framleis å sikre at elevar med anna morsmål enn norsk og samisk får særskild språkopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å kunne følgje det ordinære undervisningsopplegget i skolen, og samtidig å gi kommunane og skolane større høve til sjølv å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modellar for særskild språkopplæring. Dette er viktig for å kunne nå målet om tilpassa opplæring for alle.

Gode norskkunnskapar er viktig ikkje berre for det utbyttede elevane får av skolegangen, men også for den alminnelege integreringa i det norske samfunnet. Departementet meiner derfor at det bør liggje fast at elevane har rett til særskild norskopplæring så lenge dei ikkje beherskar norsk. Slik lovforslaga er formulerte, vil særskild opplæring i norsk bli det fremste verkemiddelet for at minoritetsspråklege elevar skal tileigne seg tilstrekkeleg dugleik i norsk til å kunne følgje den vanlege opplæringa i skolen, og dermed for god integrering i det norske samfunn.

Departementet legg vidare til grunn at i dei tilfella der elevane har så dårleg norskdugleik at dei ikkje kan følgje undervisninga når denne blir gitt på norsk, for eksempel nykomne og andre minoritetselevar med svært avgrensa norskdugleik, så har dei også rett til morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring i ein overgangsperiode. Det betyr for eksempel at eventuell vidare opplæring i morsmålet etter at elevane er i stand til å følgje den vanlige undervisninga gitt på norsk, vil vere foreldra sitt ansvar. Lovforslaget er likevel ikkje til hinder for at kommunen eller skolen gir slik vidare morsmålsopplæring.

Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen og skolen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.»⁹

Departementet uttalte vidare:

«Innanfor dei rammene som her er gitt, er det opp til dei enkelte kommunane og skolane å bestemme korleis dei vil tilby særskild språkopplæring etter føresegna. Målet om å sikre minoritetsspråklege elevar best mogleg dugleik i norsk ligg fast. Utover dei tilfella der kommunen vil ha plikt til å gi både morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring i tillegg til særskild norskopplæring, kan kommunane ut frå individuelt skjønn og praktiske moglegheiter velje om dei i tillegg til særskild norskopplæring vil gi både morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring, eller eitt av dei to elementa. I valet av opplæringsmetode må det takast utgangspunkt i dei behov den enkelte eleven har, tilpassa dei praktiske føresetnadene som finst i kommunen.

Elevar med rett til særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8 kan også ha rett til spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1. Dette blir ei konkret vurdering som må gjerast i det enkelte tilfellet.

Når kommunen tek stilling til dei rettane ein elev har etter opplæringslova § 2-8, er det eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2.»¹⁰

Endringene trådte i kraft 1. september 2004.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og representanten Simonsen, støttet forslaget, jf. Innst. O. nr. 92 (2003-2004). Det ble uttrykt at tyngdepunktet i språkopplæringen av elever fra språklige minoriteter skulle ligge på en forsterket

⁸ Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): 10.

⁹ Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): 15.

¹⁰ Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): 23.

norskopplæring, blant annet for å sette elevene i stand til å følge norskspråklig fagopplæring. Flertallet sa seg enig i at dette ville bidra til en bedre språkopplæring for de som ikke behersker norsk, samtidig som det vil være med på å styrke integreringen. At departementet la opp til at de minoritetsspråklige elevene som har svært begrensede kunnskaper i norsk språk, fortsatt skulle ha rett til både morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring inntil kunnskapsnivået i norsk var godt nok til å følge ordinær opplæring, sluttet flertallet seg til.

Komiteens mindretall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viste til at daværende bestemmelse i opplæringsloven ga minoritetsspråklige elever rett til nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring inntil de hadde tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den vanlige undervisningen. Mindretallet mente forslaget ville svekke retten til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, kun begrunnet i praktiske problemer med gjennomføring av dagens bestemmelse og ønsket om mer lokal fleksibilitet. Det ble vist til at hovedinnvendingene fra høringsinstansene som gikk mot forslaget, var at forslaget ville svekke retten til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det ble videre vist til at flere høringsinstanser påpekte at det gjennom forskning foreligger tilstrekkelig dokumentasjon som understreker at undervisning i og på morsmålet gir de beste resultatene når det gjelder den språklige og faglige utviklingen til elevene, og når det gjelder å tilegne seg gode ferdigheter i et nytt språk.

St.meld. nr. 23 (2007-2008) Språk bygger broer

Av St.meld. nr. 23 (2007-2008) fremgår blant annet følgende vedrørende språkopplæringstilbudet til språklige minoriteter:

«Ikke alle elever bruker norsk når skoledagen er slutt. For elever med et annet morsmål enn norsk, er utvikling av norskferdigheter av særlig stor betydning, og det er viktig at disse elevene får et godt språkopplæringstilbud. Departementet legger vekt på at kartleggingsverktøy, veiledningsmateriell og kompetanseutviklingstiltak i tilknytning til den nye læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter samlet vil bidra til å styrke opplæringen i norsk for elevene.»¹¹

¹¹ St.meld. nr. 23 (2007-2008): 44.

Ot.prp. nr. 40 (2007-2008) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova

Fra skoleåret 2008-2009 fikk minoritetsspråklige elever i videregående opplæring en tilsvarende rett som elevene i grunnskolen, og dette reguleres i opplæringsloven § 3-12. Særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring fremgikk inntil da ikke i en egen bestemmelse, slik som for elever i grunnskolen. Elever i videregående skole med behov for særskilt språkopplæring kunne likevel ha rett til slik opplæring med hjemmel i opplæringsloven § 5-1 om spesialundervisning, jf. Ot.prp. nr. 40 (2007-2008).

Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova

Fra skoleåret 2009-2010 er det i et nytt fjerde ledd i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 presisert en plikt til kommuner og fylkeskommuner å kartlegge ferdighetene i norsk hos minoritetsspråklige elever, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008-2009).

8.4.4 Praktiseringen av dagens opplæringstilbud for minoritetsspråklige

8.4.4.1 Regelverksetterlevelse

Den praktiske utformingen vedrørende opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever har vært overlatt til kommunalt nivå, og flere tidligere undersøkelser har vist at det har vært store variasjoner mellom kommuner med hensyn til oppfølging av retningslinjer gitt i læreplanene (Hylténstam m. fl. 1996; Øzerk 1992; 2003).

Følgende beskriver utfordringer knyttet til andrespråklæring:

«Naturligvis vil det også i en elevgruppe der alle har felles førstespråk, være store forskjeller når det gjelder språkbeherskelse og språklige erfaringer. Forskjellene er likevel ikke større enn at det er grunn til å snakke om et førstespråksnivå – ikke som et absolutt eller fullstendig presiserbart nivå, men som en språklig fellesnevner for barn som har vokst opp med en allsidig og tett kontakt med språket både i og utenfor hjemmet. Førstespråket vokser også suksessivt fram i takt med barnets øvrige utvikling til et fungerende kommunikasjonsmiddel og et redskap for tenkning og læring.

Situasjonen i en klasse med tospråklige elever er annerledes. Naturligvis finnes det

elever som allerede ved skolestart har utviklet en balansert tospråklighet og altså har en aldersadekvat base i både første- og andrespråket. Det vanlige er imidlertid at tospråklige elever med andre førstespråk enn norsk har en mer begrenset base i norsk enn elever med norsk som morsmål. Det kan gjelde alle områdene i basen, som lydsystemet, grammatikken og det pragmatiske (...). Det gjelder også ordforrådet, spesielt ord for begreper man ikke har snakket om på norsk, ord som barn helst lærer av voksne, slik som navn på blomster og trær, på matretter og redskaper samt betegnelser fra trafikken. Det kan også omfatte en mengde uttrykk som er sentrale i lese- og skriveopplæringen, blant annet posisjonsbestemmelser, som lenger bort, bortenfor, bortest og øverst, samt enkle geometriske betegnelser som rett linje og sirkel.

(...)

Undervisning i norske skoler har gjerne forutsatt at elevene allerede fra første klasse har en felles base i språket, og i hovedsak har det vært forventet at elevene utvikler og bygger ut språket sitt. Siden de fleste tospråklige elever kommer til skolen med større eller mindre hull i sine norske basiskunnskaper, trenger de i lang tid å arbeide parallelt med å utvikle både base og utbygging. Her er lærernes tilrettelegging og systematiske støtte av stor betydning. Samtidig vil støtten kunne bli mer effektiv om læreren har kunnskaper om hva som særmerker andrespråklæring og andrespråkspraksis.»¹²

Hvorvidt minoritetsspråklige elever får morsmålsopplæring synes både i dag og tidligere i stor grad å avhenge av hvor elevens familie er bosatt, og at det å være bosatt utenfor Oslo øker sannsynligheten (Engen og Kulbrandstad 2008:220-221; Aasen og Mønnes 1999). Samtidig har det tidligere vært antatt at det å være bosatt innenfor Oslo, øker muligheten for å få tospråklig fagundervisning (Aasen og Mønnes 1999).

Ryen, Wold og Pastoor (2008) har gjennomført en undersøkelse ved tre grunnskoler (to skoler i Oslo kommune og en skole i en større landkommune på Østlandet) for blant annet å studere omfanget og arten av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Forfatterne har observert undervisningen, intervjuet tospråklige elever, tospråklige lærere og rektorer og inspektører samt gjennomgått «lærerdagbøker» de tospråklige lærerne selv skrev. Elevene synes å ha et sterkt forhold både til morsmålet og norsk, men morsmåls-

tilbudet kan beskrives som svært varierende. Kun skolen utenfor Oslo ga et reelt tilbud fordi kommunen tilstrebet å ansette lærere i alle aktuelle morsmål. Tilbudet ved skolen var på kun to timer i uken, men tilbudet ga likevel mulighet til å hjelpe elevene til å utvikle sitt morsmål. Ved de to Oslokolene ble ikke elevene gitt anledning til adekvat morsmålsstøtte. Slik forfatterne ser det, ble her bare en liten og relativt tilfeldig del av elevene gitt muligheten til å benytte morsmålet i lese- og skriveopplæringen og til fagspråklig utvikling.

Forfatterne konkluderer i sin studie med at elevenes morsmål generelt har en svak posisjon i norsk skole, og at denne posisjonen ikke er i overensstemmelse med betydningen morsmålet er gitt i internasjonal forskning. Undersøkelsens datamateriale synes å være innhentet før 2005, og kan således også sies å beskrive de vurderinger som lå til grunn for endringene av § 2-8 i 2004, jf. Ot.prp. nr. 55 (2003-2004).

Følgende beskrivelse synes å være beskrevende for tilbudet ved mange skoler:

«Skolen har ikke morsmålsundervisning og ikke tospråklig fagopplæring, med unntak av ett språk (en ressurs som har vært i kommunen over tid), noe de ansvarlige norsklærerne beklager:

«- Hvis vi hadde en assistent som kunne forklart denne eleven hva vi skal gjøre. ... Jeg har tro på at det er bra å få forklart en del ting på sitt eget språk. I denne kommunen har vi en klokkeetro på det jeg kaller for 'språkdrukning'. Elevene får ikke støtte på sitt morsmål, det må skje hjemme på en måte. Jeg mener at alle lærere på skolen må være veldig flinke til å si 'du er så heldig' som har to språk og ikke se på det som noe negativt, men som en kjemperessurs. - Vi får det ikke alltid til.»

Opplæringen av de minoritetsspråklige elevene konsentreres om norsk, med spesiell vekt på begreprestrening og grammatikk, med argumentet at elevene skal kunne klare å følge den vanlige undervisningen i alle fag. Skolen er i ferd med å utvikle en egen plan med konkrete mål for opplæringen av de minoritetsspråklige elevene.

Elevene samler opp arbeidene sine i en egen perm, som kontaktlæreren også har tilgang til.

Overgangen fra læreplanen i grunnleggende norsk til vanlig norskplan beskrives som «når elevene kan klare det meste helt vanlig.»¹³

¹² Selj 2008:20-1.

¹³ Danbolt m. fl. 2010: 45.

Kunnskapsløftet er analysert som utdanningsreform og som læreplanreform, og om det er konsistens i ulike styringssignaler i reformen (Dale og Özerk 2009). Blant de kommunale skoleeierne har 51,3 prosent av disse bare i noen grad og 38,3 prosent av disse i liten grad prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag. Kun 9,6 prosent av dem har gjort dette i stor grad. En større andel (70,6 prosent) av utvalgets hovedstadskommuner¹⁴ har i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag i forbindelse med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet. At 70,6 prosent av utvalgets hovedstadskommuner i noen grad eller i stor grad har prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag i forbindelse med innføringen og implementeringen av reformen Kunnskapsløftet, mener forfatterne kan sies å være bedre i tråd med forskningen og de nevnte offentlige dokumentene, enn prioriteringene som ble gjort av fylkeskommunene og de andre kommunene i undersøkelsens utvalg.

«Resultatene viser en tendens til at andelen av de kommunale skoleeierne som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norskopplæringen, er liten, og at andelen av de kommunale skoleeierne som i stor grad prioriterer tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag, er enda mindre.

Vi gjentar: Elevenes forståelse av de teoretiske fagenes innhold henger sammen med elevenes skoleprestasjoner og norskspråklige utvikling. Forståelse er grunnlaget for elevenes læring (Özerk 1992, 1998, 2006, 2008). Tesen vår blir dermed: Bare en liten andel av de kommunale skoleeierne og hovedstadskommunene har forstått kjernen i de språklige og faglige utfordringene denne elevgruppen står overfor i norsk skole. Andelen av hovedstadskommunene som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre språklige minoriteters norskopplæring og innholdsforståelse av teoretiske fag, er større enn de kommunale skoleeierne sett under ett, men under halvparten av hovedstadskommunene prioriterer i stor grad norskopplæringen, og kun 23,5 % av dem prioriterer i samme grad til-

¹⁴ Dvs. fylkeshovedsteder.

tak rettet mot språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag.»¹⁵

Det er ikke ført nasjonalt tilsyn med § 2-8, men resultatene fra de senere års nasjonale tilsyn, «dokumenter at de politiske beslutningene i liten grad realiseres».¹⁶ De nasjonale tilsynene viser vedvarende høye avvik for kommunene og fylkeskommunene uten noen klar tendens til nedgang. Det er gjennom tilsynene vist at skoleeierne i marginal utstrekning er kjent med eller følger regelverket, og at rektorer er overlatt til seg selv uten videre oppfølging fra skoleeier. Utdanningsdirektoratet har gitt uttrykk for at det er «bekymringsfullt at skoleeierne ikke tar større ansvar for å oppfylle lovens bestemmelser».¹⁷ Av rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 fremgår blant annet:

«Et fungerende system for internkontroll er et nødvendig verktøy for oppfyllelse av skoleeiers plikter og elevenes rettigheter over tid. Fravær av forsvarlig system for internkontroll innebærer en markert risiko for at elevenes opplæring ikke organiseres i tråd med kvalitetskravene fastsatt i loven.

Fylkesmennene rapporterer om at avvikene i hovedsak skyldes to forhold. Det ene er mangelen på kjennskap til regelverkets krav, som blant annet vises gjennom fravær av skriftliggjorte rutiner. Det andre er mangel på konkret oppfølging og kommunikasjon mellom skolen og skoleeier.

Utdanningsdirektoratet har bedt fylkesmennene vurdere hva som kan være bakenforliggende årsaker til avvikene. Rapporteringen fra embetene viser til at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeierne, og er vanskelig å forstå. Begrepsbruken i regelverket skaper forvirring i sektoren og gjør regelverket lite tydelig.»¹⁸

8.4.4.2 Organiseringen av opplæringen

Av gjennomgangen over fremgår at mange elever ikke får den undervisningen de har krav på. I det følgende behandles organiseringen av opplærin-

¹⁵ Dale og Özerk 2009: 220-1.

¹⁶ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet 21. oktober 2009.

¹⁷ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall, 26. august 2008, s. 1.

¹⁸ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn, 20. oktober 2009, s. 4.

gen og noen eksempler på hvordan opplæringen er organisert i praksis.

«Det brukes forskjellige former for organisering: Noen ganger går elever ut av vanlig klasse, andre ganger kan en ekstra lærer gå inn. Dette vurderes ut fra nivået til eleven, noe gjøres ute i grupper, leseopplæring for eksempel, og noe forsterking brukes inne i andre fag. Ansvar for dette ligger hos kontaktlæreren og faglæreren.»¹⁹

For så vidt gjelder organiseringen har det vært vist til at dersom all særskilt norskopplæring og tospråklig opplæring foregår utenfor elevfellesskapet, vil det flerkulturelle isoleres fra fellesskapet (Hauge 2007: 33). Dette kan få innvirkning på minoritetslevenes motivasjon for å lære norsk. Det er viktig at elevene utvikler integrativ motivasjon, det vil si ønsker å lære språket slik at de får adgang til samhandlingen med majoritetslevene. Elevene bør derfor ikke isoleres for mye og for lenge fra elevfellesskapet. Samtidig har minoritetsspråklige elever med dårlig norskkompetanse behov for å få særskilt tilrettelegging i egne grupper i deler av skoletiden. Hauges (2007) hovedpoeng er at alle lærere må ha kompetanse i å ivareta det flerkulturelle perspektivet og i å kunne tilrettelegge for norsk i et andrespråksperspektiv også innenfor elevfellesskapet i større grad enn tilfellet er i dag.

Den såkalte konsensuskonferansen om minoritetsspråklige elevers språkopplæring i 1996 uttrykte blant annet følgende:

«För att barn med annat modersmål än norska ska få en gynnsam utveckling i norska språket behöver de både ha möjlighet till informell interaktion med norsktalande barn och vuxna och stöd i formell undervisning i norska som andraspråk.»²⁰

Følgende sitat gir et inntrykk av hvordan tospråklig fagopplæring organiseres og gis ved en grunnskole (1.-7. trinn):

«Tospråklig opplæring legges så langt mulig etter ordinær skoletid. En del av elevene vil helst ikke bli tatt ut fra klassen, så da er det bedre at de får opplæringen etter skoletid. Det krever naturlig nok mer organisering. Læreren forteller at den tospråklige læreren med somalisk som morsmål deltar i norskopplæringen, men bruker somalisk for å forklare.

Opplæringen i grunnleggende norsk legges delvis innenfor og delvis utenfor den ordinære skoletiden. Elevene får på den måten mer undervisning, og det er bra, men det er krevende rent organisatorisk. I opplæringen bruker læreren mange ordkort og andre bøker som er laget for opplæring av minoritetsspråklige. Morsmållæreren bruker også mye av det samme materialet. De har i samarbeid funnet fram til det materialet som de synes passer best.»²¹

Følgende illustrerer organiseringen ved en barne-skole i en større bykommune:

«Skolen driver med fådelt organisering der opplæringen for en stor del foregår i aldersblandede grupper. I lese- og skriveopplæringen bruker de veiledet lesing i nivådelte grupper kombinert med stasjoner. De minoritetsspråklige elevene som får særskilt norskopplæring, blir fortrinnsvis plassert i samme gruppe, slik at det skal bli enklere å lære dem ord og begreper. En egen lærer tar seg særlig av dem i forbindelse med stasjonsundervisningen. I smågruppene brukes det forskjellige læremidler som plukkes ut, dessuten er det mye høytlesing og samtale om innholdet i bøkene. For de minoritetsspråklige elevene som følger læreplanen i norsk, har de det samme opplegget som de øvrige elevene, men det tilpasses når det er nødvendig.

På begynnelsen av skoleåret jobber de i basisgrupper, slik at det skal være mulig å få kartlagt elevene og plassere dem inn på grupper. Til dette arbeidet bruker de velkjent kartleggingsmaterieell (f. eks. Carlstens leseprøver) i tillegg til de obligatoriske kartleggingene. Lærer synes det nye kartleggingsverktøyet til Læreplan i grunnleggende norsk ser bra ut, og har så smått begynt å ta det i bruk. 'Vi observerer, vurderer, snakker sammen om dem,' sier læreren, men synes likevel at den kartleggingen som foregår, må beskrives som overfladisk. En av grunnene er at det er mange ulike lærere som har de minoritetsspråklige elevene.

Skolen har flere morsmållærere. Mange språk tilbys på skolen etter ordinær skoletid, én time per uke. Noen elever må ta taxi for å komme til en annen skole for å få morsmålsundervisning. På mellomtrinnet gis det også tospråklig fagopplæring én time per uke.»²²

«På 8. og 9. trinn får disse elevene tilrette-lagte prøver, mens de på 10. trinn går over til de

¹⁹ Danbolt m. fl. 2010: 49.

²⁰ Hyltenstam m. fl. 1996: 207.

²¹ Danbolt m. fl. 2010: 95.

²² Danbolt m. fl. 2010: 142.

Boks 8.3 Tospråklig opplæring på barnetrinnet (Palm og Lindquist 2009)

Undersøkelsen¹ ble gjennomført ved Tøyen skole der nesten halvparten av lærerne er tospråklige. I motsetning til det som er vanlig mange steder, er de tospråklige lærerne en likeverdig gruppe i personalet: de har formell lærerkompetanse, de arbeider både som ordinære faglærere, som morsmålslærere og som tospråklige faglærere, og mange av dem er kontaktlærere. Skolen har skriftliggjort tydelige mål for de minoritetsspråklige elevene, både i norsk, morsmål og andre fag. Skolen gir morsmålsopplæring på småskoletrinnet, og tospråklig fagopplæring gjennom alle skoleårene for elever som vurderes å ha behov for det, og som tilhører en av de større språkgruppene, der det finnes tospråklige lærere. I følge Palm og Lindquist (2009: 49) kommer det flerspråklige perspektivet særlig til uttrykk gjennom aktiv bruk av flere språk, blant annet i lese- og skriveopplæringen på morsmålet. Mange elever har mulighet for å utvikle funksjonell tospråklighet, også skriftlig.

Flere forskere har pekt på betydningen av at barn får den første leseopplæringen på det språket de behersker best (f.eks. Kulbrandstad 2003, Aukrust 2005). Ifølge Palm og Lindquist (2009:

41) er det et stort antall elever ved Tøyen skole som får mulighet til dette. Muntlig morsmål er utgangspunkt for lese- og skriveopplæring først på morsmålet. Samtidig arbeides det muntlig med andrespråket, og etter en tid kan elevenes skriftspråklige ferdigheter overføres til norsk.

Palm og Lindquist mener at den modellen skolen har valgt for opplæringen i all hovedsak er en god løsning på bakgrunn av de utfordringene skolen har i forhold til elevgrunnlaget. De peker på at modellen i stor grad er forskningsbasert og kan støtte seg til undersøkelser knyttet til minoritetselever og skoleprestasjoner. Med Bakers terminologi kan modellen kalles en overgangsmodell med sen overgang (Baker 2006).

¹ Fire sentrale spørsmål lå til grunn for prosjektet. De to første gjaldt hvilke organisatoriske løsninger skolen hadde valgt for å legge til rette for opplæringen når 95 prosent av elevene har et annet morsmål enn norsk, og hvilke vurderinger ledelsen og lærerne ved skolen har av den organiseringen skolen har valgt. Et tredje spørsmål gjaldt samarbeidet mellom tospråklige og norskspråklige lærere. Det siste spørsmålet gjaldt i hvilke sammenhenger elevenes ulike språk brukes i læringssituasjonen. Det er her konsentrert om sistnevnte spørsmål og forskernes vurdering av skolens tospråklige praksis i opplæringssituasjonen.

samme prøvene som resten av elevene på trinnet. Det gis tilpasninger i forhold til læreplanen, men aldri avvik. Gruppen blir tatt ut av vanlig norskundervisning tre av fire timer i uka. Særskilt norsk ligger parallelt med norsktimene for fem av klassene. I en annen klasse må en minoritetsspråklig elev få et eget opplegg fordi timene ligger annerledes på timeplanen. Læreren uttrykker at det er tryggere for elevene å bli tatt ut i en gruppe på 10-11 slik at de tør å spørre og hun kan lære dem begreper.

Elevene som er i særskilt norsk-grupper, skal inn igjen i vanlig klasse etter hvert.

Noen kan prøve seg og eventuelt komme tilbake i gruppa. Læreren i gruppa skriver en innstilling for å få eleven inn i vanlig klasse. Det er norsklæreren som bestemmer hvem som skal få et eget opplegg i utgangspunktet. Time-ene med særskilt norskopplæring, som er to dager i uken, består mye av å gjøre oppgaver.»²³

8.4.4.3 Innhold og metoder i opplæringen

I det følgende behandles undersøkelser om innhold og metoder i opplæringen. Høgskolen i Hedmark gjennomførte et aksjonsforskningsprosjekt for Oslo kommune i perioden august 2005 – desember 2007 (Danbolt og Kulbrandstad 2008). Prosjektet inngikk i Oslo kommunes prosjekt «Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk – likeverdig utdanning i praksis». Ett av de spørsmålene en ønsket å få belyst, var «Hvilke organiseringsformer og arbeidsmåter gir best utbytte for minoritetsspråklige elever gjennom bruk av felles læreplan i norsk?» To skoler deltok direkte i aksjonsforskningen, disse og tre andre skoler som dannet nettverk rundt disse skolene, ble betegnet som «skoler med gode resultater» ut fra kriteriet at de skåret over gjennomsnittet på den nasjonale prøven i lesing i 2004²⁴. Aksjonsforskning innebærer at lærere var aktive i prosjektet, og et mål med prosjektet var også kompetanseutvikling både for dem som deltok direkte og ved at deres erfaringer skulle deles med kollegaer ved

²³ Danbolt m. fl. 2010: 114.

andre skoler. De observasjonene forskerne gjorde innledningsvis i på ett av prosjektene på 2. trinn, illustrerer noen av de utfordringene minoritetsspråklige elever kan ha med oppgaver som har som mål å fremme språklige bevissthet. Det viste seg at flere av elevene hadde for lite ordforråd og for lite kjennskap til lydstrukturen i norske ord til at de kunne få rett fokus i for eksempel rimordsoppgaver. Gjennom prosjektet ble det lagt til rette for at elevene kunne sammenlikne norsk med andre språk, og de fikk hjelp til å utnytte det de alt kunne. Oppsummerende slår forskerne fast at prosjektet illustrerte en interessant tilnærming til systematisk arbeid med språk og språklig bevissthet, og at prosjektet ga gode muligheter til å trekke inn elevenes flerspråklige erfaringer. De mener dette er en arbeidsmåte det bør arbeides videre med i norskopplæring i språklig heterogene klasser (op.cit.: 161). Prosjektet på mellomtrinnet inkluderte systematisk arbeid med både ordforråd og tekst. Læreren så behovet for å styrke disse områdene for elever som skåret svakt på leseprøver og derfor var organisert i egne grupper i noen av norsktimene. Ni av elleve elever hadde minoritetsspråklig bakgrunn med vedtak om særskilt norskopplæring etter § 2-8. Innovasjonsarbeidet i prosjektet var å gjennomføre systematisk direkte, eksplisitt undervisning både i ordforråd og i tekst innenfor naturlige kontekster. Elevene fikk en prøve både før og etter arbeidet med prosjektet. På førprøven hadde elevene store problemer med å forklare sentrale ord og begreper knyttet til temaet avis, mens etter prøven viste at begrepsforståelsen deres var voksende.

Aksjonsforskningsprosjektet fokuserte også på organiseringen av undervisningen. Forskerne viser til endringer i opplæringsloven av 2003 som førte til større frihet til å organisere slik at elevene kan inndeles i ulike grupper. I sum fant forskerne at det var mange ulike organiseringsmåter ved de to skolene. En stadig organisering i ulike grupper er tidkrevende for lærerne og forskerne mente det var viktig å utfordre lærerne på hvilke rammer forskjellige organiseringsmåter gir for språklæring. Refleksjonslogg fra lærere viste noen tydelige linjer når det gjelder minoritetsspråklige elever, de mente at språk læres best gjennom samtale i heterogene grupper da de minoritetsspråklige elevene trenger jevngamle språkmodeller. Tre-

ning i ordforråd mente de at minoritetsspråklige med spesielle behov burde få i grupper for seg da elevene trenger systematisk arbeid, gjerne i forkant av fellestemaer. En tredje organisasjonsform mange lærere nevnte for fremme av språkferdigheter, var nivådelte grupper i lesing. Lærerne mente at slike grupper gjorde det enklere å tilpasse undervisningen og gi elevene oppgaver det mestret. De to skolene brukte nivådeling også for andre aktiviteter og i andre fag som matematikk og engelsk. Nivåinndelingen skjedde på bakgrunn av prestasjoner på ulike prøver i lesing eller i norsk og etter lærernes vurdering av elevenes prestasjoner. Det kom til uttrykk et sammensatt syn på nivådelingen. Som positivt nevnes blant annet at undervisningen blir mer effektiv, at svake elever har lite utbytte av undervisning rettet mot alle, og at utfordringene med tilpasset opplæring blir mer overkommelig for den enkelte lærer. Når det gjelder forhold som taler imot, peker lærerne på at det er stigmatiserende å være i den svakeste gruppen. Det viste seg også at nesten alle elever i den «laveste» gruppen er tospråklige. Danbolt og Kulbrandstad (2008) peker på at om en gruppe får status som «svake» elever, kan det være til hinder for et tilstrekkelig høyt ambisjonsnivå og «faglig trykk». Som ett av fem utviklingsråd²⁵ nevnes de at det er viktig å lære mer om praksisen med nivåorganisering, og at en må tenke nøye gjennom en slik organisering både på grunn av at det er vanskelig å ha et høyt ambisjonsnivå for alle elever og fordi det er vanskelig å finne gode inndelingskriterier.

Klasseromsinteraksjon står sentralt i en studie som ble utført av Kirsten Palm og Hein Lindquist i det de omtaler som et «mainstreamklasserom» på sjette trinn (Palm 2006)²⁶. Klasseromssamtalen var dels karakterisert av mange kontrollspørsmål når fagstoff skulle oppsummeres eller lekser skulle høres. Men samtidig inneholdt disse sekvens-

²⁵ De fire øvrige utviklingsrådene dreier seg om kvalitetsutvikling av leseprøver, språklæring som samhandling – det å bygge språklæringsmiljøer, å ivareta flerkulturelle perspektiver og sentrale andrespråksperspektiver, samt videre satsing på kompetanseutvikling.

²⁶ Det vil si at det var et klasserom uten elever med spesielt store tilretteleggingsbehov. De utvalgte elevene var en basisgruppe med 17 elever, seks av disse hadde et annet morsmål enn norsk, og fire av dem hadde vedtak etter § 2-8 i opplæringsloven. Elevene hadde opplæring i norsk som andrespråk i gruppe sammen med andre tospråklige elever på trinnet, og de hadde 1-2 timer pr. uke med morsmåls lærer. Datagrunnlaget for studien baserer seg på ca 20 timers observasjon i timer med kontaktlærer der det ble tatt feltnotater, i de fleste timene ble det også tatt videoopptak. I tillegg ble det gjennomført enkelte intervjuer både med lærer og med elever.

²⁴ Danbolt og Kulbrandstad (2008) peker på at dette var et pragmatisk valg, fordi det mangler kunnskap om hvorvidt slike prøver er gode mål på læringsutbytte. Undersøkelsen rapporterer om to prosjekter på 2. trinn, ett på 4. og 5. trinn og ett på 6. og 7. trinn.

ne en form for progresjon ved at spørsmålene etter hvert åpnet for større grad av faglig utprøving og resonnement. Den andre typen klasseromsamtale var knyttet til gjennomgang av nytt fagstoff. Denne var lærebokstyrt, gjerne i form av høytlesing, avbrutt av spørsmål, oppklaringer og småsamtaler på bakgrunn av teksten. Det var lite førlesingsaktiviteter, dvs. aktiviteter der en tar utgangspunkt i elevens førforståelse og erfaringer, og sentrale begreper ble sjelden forklart på forhånd. Palm (2006) viser til Aukrust (2003) som sier at norske klasserom kjennetegnes av en flat struktur, dvs. at mange elever får komme til orde i samtalesekvenser, og at det er en lav terskel for å ta ordet. Slik var det også i det aktuelle klasserommet, men likevel var det ganske få elever som fikk sagt noe i løpet av en samtalesekvens. Samtaletypen synes å favorisere skoleflinke elever som er snare med å be om ordet. De tospråklige elevene kom sjelden til orde. Studien peker på at dette kan skyldes at de trenger lenger tid på å tenke gjennom hvordan de vil formulere et svar²⁷.

Etter Palms (2006) vurdering var de strukturelle arbeidsformene og den store faglige aktiviteten i det observerte klasserommet positiv for minoritetselevne. Men mangel på språklig tilpassning og blant annet forarbeid til tekstlesingen kan gjøre fagstoffet vanskelig tilgjengelig for minoritetsspråklige elever. På bakgrunn av sine observasjoner, og med henvisning til Klette (2003), påpekes at en i norsk skole trenger å utvikle klasseromssamtalene slik at de blir mer språkstimulerende og mer faglig utfordrende. Hun mener også at det er nødvendig å legge større vekt på hva som er læringsmålene for undervisningen. Dessuten peker hun på at skoler og lærere må begynne en diskusjon om den store plassen individuelt arbeid med oppgaver har i norske klasserom. Det er grunn til å være kritisk til læringseffekten av slike oppgaver når det gjelder minoritetselevnes behov for både å lære språk og fag²⁸.

²⁷ Klasseromssamtalen er også sentral i det danske prosjektet Andetspråksdimensionen i naturfagsundervisningen (Laursen 2006). Gjennom analyser og i felles drøftinger blant prosjektdeltakerne ble det klart at ingen visste om, og i hvilken grad, den enkelt elev klarte å få etablert et tematisk mønster gjennom klasseromssamtalen. I forlengelse av dette oppsto det en mistanke om at dette bare lyktes i begrenset omfang for andrespråkelever som ennå ikke var kommet særlig langt i tilegnelsen av dansk. Undersøkelsen avdekket også at elevenes muligheter til å bli fortrolige med det tematiske mønster ved å formulere det på forskjellige måter, var ytterst begrenset. De elevene som hadde mest bruk for å anvende og lære språket, var dem som fikk minst anledning til å formulere seg, og noen av dem fikk ikke muligheten i det hele tatt (Laursen 2006: 63 f).

En studie av Pastoor (2008) demonstrerer at minoritetselever ikke bare må lære et nytt språk, men at de også må lære flere varieteter av dette språket, dvs. de må lære ulike former av språk og diskurs som anerkjennes som gyldig kunnskap i skolesammenheng. Funnene i studien understreker betydningen av å klargjøre hvilke forutsetninger klasseromskunnskap bygger på, vanligvis tas disse for gitt. En utvidelse av undervisningsmåter og en styrking av dialogen vil ifølge Pastoor (2008) kunne åpne for mangfold og likeverdig i klasser med multietniske elever.

Funn kan samtidig tyde på at det har skjedd en dreining fra en lyttende til en mer aktiv elevrolle (Kulbrandstad 2005). Observasjoner tyder på at elever arbeider mer individuelt (faktisk mer enn de lyttet til lærerne) og at lærerne i større grad enn tidligere benytter tiden til å bistå hver enkelt elev. Klasseromsobservasjoner viser også at elevene arbeider forholdsvis mye i grupper. Det har vært anført at nettopp den minoritetsspråklige elevgruppen ville ha profittert på arbeidsmåter som gir mulighet til aktiv bruk av språk, samarbeidslæring og tema- og prosjektarbeid (Cummins 1996; Hauge 2007). Det er imidlertid også gjort undersøkelser som viser at i situasjoner der elevene er språklig aktive, dominerer majoritetsspråklige elever. Minoritetsspråklige elever kan slik komme til å møte opplæringssituasjoner der det ikke bare stilles krav til beherskelse av majoritetsspråket, men at de også må kjempe for å få ordet på et språk de kanskje ikke mestrer godt nok. Læreren spiller derfor en sentral rolle når språklæringssituasjoner skal tilrettelegges (Hauge 2007: 205). Det er sentralt at elevene får benyttet allerede tilegnede kunnskaper når de skal forstå nye læringskomponenter, siden dette gir mening og sammenheng for eleven er dette viktig i den tilpassete opplæringen (Özerk 2003).

For at minoritetsspråklige elever skal kunne få ut sitt potensial, har Hauge (2007) pekt på at det ikke lenger vil være tilstrekkelig med kompetanse i norsk som andrespråk og flerkulturell pedagogikk hos lærerne som ivaretar norskopplæringen for disse elevene. Siden det er i fellesskapet i klasserommet brorparten av ivaretakelsen av de minoritetsspråklige elevene foregår (og skal foregå), er det følgelig sentralt at lærerne har tilfredsstillende kompetanse (Hauge 2007: 37). Et tegn på manglende kompetanse er observasjoner av at læ-

²⁸ Se for øvrig notat til utvalget fra førsteamanuensis Else Ryen: «Oversikt over forskning relatert til språkopplæring for minoritetsspråklige barn, unge og voksne», 5. april 2010.

rere som har minoritetsspråklige elever i sin gruppe, primært benytter tradisjonell pedagogisk praksis og samtidig oppgir at de ville ha arbeidet på andre måter dersom gruppen ikke hadde vært flerkulturell (Gjervan 2003).

Gjennomgående synes det for mange å være svært utfordrende å rekruttere tospråklig personale. Dette synes å bero på blant annet små stillingshjemler og få kvalifiserte søkere til utlyste stillinger²⁹. I tillegg har rekrutteringsutfordringene også en geografisk dimensjon³⁰.

8.5 Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

8.5.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet har i brev av 3. juli 2009 til utvalget foretatt en presisering av mandatet når det gjelder spørsmål om bruk av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og bedt om at utvalgets vurderinger tas inn som en del av utvalgets endelige rapport. Kunnskapsdepartementet viser til at bakgrunnen for innføring av ny læreplan blant annet hadde sammenheng med at minoritetsspråklige i mange tilfeller fikk opplæring etter læreplan i norsk som andrespråk gjennom hele opplæringsløpet. Opplæring og vurdering etter denne planen ble ansett som et svakere utgangspunkt for videre utdanning og arbeid enn det som ble gitt etter ordinær læreplan i norsk. Av Kunnskapsdepartementets brev fremgår blant annet:

«Statssekretær Lisbeth Rugtvedt har (...) bedt om at Østberg-utvalget vurderer spørsmål om bruk av Læreplan i grunnleggende norsk overfor sent ankomne minoritetsspråklige elever og overfor minoritetsspråklige voksne. Spesielt ber hun om at en ser på mulighetene for hvordan det kan legges til rette for at de nevnte gruppene får studiekompetanse. Utvalget bes med utgangspunkt i punktene under vurdere om det bør gjøres eventuelle endringer i bestemmelsene:

²⁹ Hvilket illustreres godt av følgende utsagn: «Det er en morsmålslærer på skolen som er ansatt i kommunen, og som pendler mellom skolene. Skolen/kommunen har lyst ut flere stillinger, men har ikke fått kompetente søkere. Noe av utfordringen er at disse stillingene er altfor små.» (Danbolt m.fl. 2010: 50)

³⁰ «Det vi hører fra andre, det er gjerne de store kommunene, der snakkes det så flott om morsmålsopplæring, og at det går an å jobbe med faget sammen med en som har språket til den enkelte elev, og dette skal flettes så flott sammen. Det er veldig idealistisk i forhold til det vi kan få til her.» (Danbolt m.fl. 2010: 61)

1. Departementet bør holde fast ved at grunnlaget for å få vitnemål for bestått videregående opplæring med generell studiekompetanse må være at også minoritetsspråklige har ferdigheter i og kunnskaper om norsk som setter dem i stand til å starte på og gjennomføre høyere utdanning.
2. Det anbefales at premissen i pkt. 1 skal innebære at også minoritetsspråklige vurderes med utgangspunkt i den ordinære læreplanen i norsk for å få vitnemål med generell studiekompetanse.
3. Det tas ikke initiativ til utarbeiding av en ny alternativ læreplan i norsk for minoritetsspråklige i vgo.
4. Personer som ikke oppnår en bestått-vurdering i norsk etter punkt 2, får ikke vgo-vitnemål med generell studiekompetanse. Den dokumentasjonen fra vgo disse personene har krav på, er et kompetansebevis. De kan enten hjelpes videre i vgo til ytterligere styrking av sin kompetanse i norsk, eller de kan, dersom de er minst 25 år, søke om opptak til et spesielt Uh-studium på grunnlag av realkompetanse.
5. Spørsmålet om å utarbeide et alternativt krav til bestått etter ordinær læreplan i norsk via Bergenstesten forutsetter at resultater fra Bergenstesten kan føres på vitnemål eller kompetansebevis som alternativ til norsk med timetall på 393.
6. Det anbefales ikke å endre aldersgrensen for realkompetansevurdering.

(...)

Dersom utvalget finner det mulig innenfor de rammer som er gitt til arbeidet, er det ønskelig at utvalget vurderer hvordan læreplan i grunnleggende norsk fungerer overfor læringer.»³¹

Departementet viser til å ha mottatt synspunkter på at læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter ikke kan brukes av voksne, siden voksne ikke har rett til særskilt språkopplæring. Spørsmålet om læreplanen kan, eller bør benyttes overfor voksne, bes vurdert av utvalget. Som utgangspunkt for den ønskede vurderingen er det vist til brev oversendt fra departementet til Utdanningsdirektoratet 1. juli 2009. Av brevet fremgår blant annet følgende:

«Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er utarbeidet som et hjelpemiddel i norskopplæringen for dem som har rett til særskilt språkopplæring etter bestem-

³¹ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 3. juli 2009.

melsene i opplæringsloven om særskilt språk-opplæring for elever fra språklige minoriteter. Voksne, i motsetning til barn og unge, har etter gjeldende regelverk ikke rett til særskilt språk-opplæring. Det er derfor ikke uttrykkelig regulert i forskriften til opplæringsloven at kommunen/fylkeskommunen kan velge å gi voksne opplæring i norsk etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Dette er allikevel ikke til hinder for at planen kan brukes som et hjelpemiddel i norskopplæringen for voksne. Det poengteres imidlertid at læreplanen i grunnleggende norsk for minoritetsspråklige er en overgangsplan som bare skal brukes inntil vedkommende har tilstrekkelig kunnskaper i norsk til at den videre norskopplæring kan skje etter den ordinære læreplanen i norsk. Det følger av dette at det ikke skal gis vurdering med karakter etter læreplanen i grunnleggende norsk for minoritetsspråklige. Vurdering med karakter i norsk skal skje i forhold til målene i den ordinære læreplanen i norsk, og først når opplæringen gis etter denne planen. Dette betyr at all opplæring i norsk for voksne fra språklige minoriteter skal ha som siktemål å oppnå en kompetanse som kan måles i forhold til den ordinære læreplanen i norsk.»³²

Det er frivillig for skoleeier å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Særskilt norskopplæring kan tilbys enten ved bruk av læreplanen i grunnleggende norsk, eller ved en tilpasning av den ordinære læreplanen i norsk.

8.5.2 Omfang i bruken av læreplan i grunnleggende norsk

GSI-tall for skoleåret 2009-2010 viser at det er 11 452 elever totalt som følger læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Tabell 8.2 viser en oversikt over antall elever som følger den nye læreplanen. Av totalt 615 927 elever i ordinære grunnskoler, spesialskoler og de som får opplæring av kommunen sentralt, var det høsten 2009 registrert 11 452 elever som fikk undervisning etter denne læreplanen. Det er store forskjeller mellom fylkene i antall elever som får undervisning etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Dette er både et resultat av at antallet minoritetsspråklige elever varierer mellom fylkene, men også at skoleeier velger å gi

elevene tilpasset opplæring innenfor den ordinære læreplanen i norsk. Et eksempel på det er Oslo, der mange av elevene er minoritetsspråklige. Kommunen har vedtatt at elevene skal følge ordinær læreplan i norsk med tilpasninger. I Oslo er det derfor bare registrert et fåtall elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk, og de går på én privatskole (Utdanningsdirektoratet 2009: 17).

8.5.3 Om bakgrunnen for innføring av ny læreplan

Inntil skoleåret 2007/2008 da den nye læreplanen i grunnleggende norsk trådte i kraft, var det læreplanverket L97 som dannet grunnlag for undervisningen i norsk som andrespråk i grunnskolen. Læreplan i norsk som andrespråk var tilnærmet lik i strukturen som den daværende læreplan i norsk, men med ulikt innhold. Norsk som andrespråk var ment å fungere som et overgangsfag til ordinær norskopplæring. Undervisningen hadde som siktemål å skulle bidra til utvikling av ordforråd og øvrige språkferdigheter, slik at eleven etter hvert ble i stand til å følge ordinær norskopplæring (Rambøll Management 2006b; 2009a).

I forbindelse med prosjektet Frafall blant minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, ble det i 2003 gjennomført en tilleggsstudie om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen fra 10. klasse til videregående opplæring (Lødding 2003). Studien fant holdepunkter for at faget Norsk som andrespråk både kunne virke hemmende så vel som fremmende på læremulighetene for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. Norsk som andrespråk viste seg for noen elever å fungere som et springbrett til ordinær opplæring, mens andre hadde norsk som andrespråk gjennom hele skoleløpet. Det fremkom videre av undersøkelsen at omtrent halvparten av elevene ga uttrykk for å føle seg utenfor sosialt sett. Faget syntes å ha en stigmatiserende effekt ved at elever med svake skoleprestasjoner ble sortert ut og gitt opplæring isolert fra andre (Rambøll Management 2006b).

Når det gjelder norsk som andrespråk, uttrykte for øvrig Mangfoldsmeldingen:

«Faget norsk som andrespråk har vært utsatt for kritikk fra flere hold. Det er tatt opp at elever med innvandrerbakgrunn plasseres i faget ut fra skolens oppfatning av elevens innvandrerbakgrunn og ikke på bakgrunn av reelle norskkunnskaper. Det blir også pekt på at en del elever har norsk som andrespråk lenger

³² Brev til Utdanningsdirektoratet fra Kunnskapsdepartementet 1. juli 2009.

Tabell 8.2 Antall elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk, etter fylke og trinn. 2009. I ordinære grunnskoler, spesialskoler og /eller sentralt i kommunen.

Fylke	Barnetrinnet	Ungdomstrinnet	Hele grunnskolen	Antall elever i fylket
Hele landet	8554	2898	11452	615927
Østfold	1139	330	1469	34617
Akershus	902	359	1261	74828
Oslo	9	45	54	56023
Hedmark	281	126	407	22978
Oppland	300	102	402	22731
Buskerud	1192	188	1380	32399
Vestfold	525	143	668	29680
Telemark	490	171	661	20906
Aust-Agder	281	97	378	14387
Vest-Agder	440	139	579	23254
Rogaland	736	284	1020	58943
Hordaland	734	310	1044	62220
Sogn og Fjordane	104	49	153	14671
Møre og Romsdal	356	158	514	33250
Sør-Trøndelag	340	118	458	36169
Nord-Trøndelag	132	49	181	17960
Nordland	305	134	439	30869
Troms	163	43	206	20297
Finnmark	125	53	178	9745

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2010.

enn nødvendig, og at undervisningen skjer i egne, atskilte grupper. Samtidig er det en del elever, som selv om de har gode norskerferdigheter, velger norsk som andrespråk for å slippe eksamen i sidemål.»³³

Rambøll Management (2006b) gjennomførte i perioden 2005-2006 en evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen. Formålet med evalueringen var å fremskaffe kunnskap omkring praktiseringen av norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring, for å avdekke eventuelle svakheter ved gjeldende ordninger og praktiseringen av disse. Evalueringen konkluderte med at kommunene manglet systemer for å måle resultater av opplæringen i norsk som andrespråk. Det var derfor også vanskelig å finne ut hva som fungerte og ikke. Av evalueringen fremgikk følgende:

- Kunnskapsmangler vedrørende kommunenes forpliktelser til å tilby norsk som andrespråk
- Store kommunale forskjeller i praktiseringen av enkeltvedtak (Konsekvensen var at flere

elever fikk opplæring etter norsk som andrespråk uten at det var dokumentert eller i tråd med loven)

- Kommunene kjente til strategiplanen «Likeverdig opplæring i praksis» i varierende grad, men det hadde ikke hatt særlig innvirkning på pedagogisk utviklingsarbeid vedrørende særskilt norskopplæring
- Manglende systemer for å måle opplæringen i norsk som andrespråk, noe som gjorde det vanskelig å finne ut hvilke metoder som gir elevene et godt læringsutbytte
- Mangel på standardiserte kartleggingsprosedyrer og utviklede kartleggingsverktøy. Få kommuner ga skolene retningslinjer for kartlegging av elevenes norskkunnskaper. Som følge av dette utviklet flere skoler egne kartleggingsverktøy og grunnskolene benyttet mange forskjellige metoder
- Få kommuner som tilbød kompetanseheving
- De fleste lærere som underviste i norsk som andrespråk manglet særskilt kompetanse til å undervise i faget.

³³ St.meld. nr. 49 (2003-2004): 92.

På denne bakgrunn ble Utdanningsdirektoratet gitt i oppdrag å utarbeide ny læreplan med det formålet å styrke norskopplæringen for minoritetspråklige elever. Den nye læreplanen skulle videre bidra til bedre integrering ved at minoritetspråklige elever ikke skulle få særskilt norskundervisning lenger enn nødvendig. Videre fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle blant annet et kartleggingsverktøy og veileder med formål å bidra til å sikre mer helhetlig praktisering av særskilt norskopplæring i kommunene.

Av St.meld. nr. 16 (2006-2007) fremgår for øvrig følgende om bakgrunnen for innføringen av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter:

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

Departementet har derfor besluttet at det skal utarbeides nivåbaserte læreplaner som skal erstatte de aldersbaserte. Det blir også utviklet nytt kartleggingsverktøy som vil gjøre det enklere å avgjøre når elevene har tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær læreplan. Det vil fortsatt være mulighet for at kommuner kan velge at alle elever skal benytte den ordinære læreplanen i norsk.»³⁴

8.5.4 Om læreplan i grunnleggende norsk

Læreplan i grunnleggende norsk ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet i juli 2007. Den er tatt i bruk for grunnskolen og første år i videregående opplæring fra skoleåret 2007/2008. I videregående

de opplæring kunne læreplanen i norsk som andrespråk benyttes ut skoleåret 2008/2009 for de elevene som begynte i Vg2 eller Vg3 skoleåret 2007/2008. Utdanningsdirektoratet har nå åpnet for at overgangsordningen med mulighet til å gå opp i eksamen etter læreplanen for norsk som andrespråk, blir utvidet til foreløpig å gjelde for 2010, jf. punkt 9.7.1.

Læreplan i grunnleggende norsk er del av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men skiller seg fra andre planer i Kunnskapsløftet ved at planene er nivåbaserte og aldersuavhengige, hvilket vil si at kompetansemålene er gruppert etter nivå og ikke etter årstrinn, og at det ikke skal gis vurdering med karakter. Dette skal ikke ha betydning for elevenes inntak til videregående opplæring.

Læreplan i grunnleggende norsk fokuserer på begynneropplæringen i norsk. Læreplanen retter seg mot en svært sammensatt elevgruppe. Noen begynner i norsk skole i første klasse uten tilstrekkelige norskferdigheter. Andre kommer til Norge i løpet av skolealderen eller i voksen alder. Noen har skolebakgrunn fra et annet land, mens andre ikke har gått på skole til tross for alderen.

Elevene vil altså være i ulik alder og på ulike nivå språklig og kognitivt når de starter opplæringen etter denne planen. De vil trenge ulik tid for å utvikle andrespråket til et funksjonelt nivå. Det gis derfor ingen føringer i forhold til i hvor lang tid den enkelte elev skal få opplæring for å nå kompetansemålene på et gitt nivå.

I en aldersuavhengig plan må kompetansemålene være formulert så generelt at planen kan tilpasses ulike aldersgrupper. Dette gjelder spesielt de målformuleringene som er knyttet opp mot andre skolefag, som følgende målformuleringer under hovedområdet Lese og skrive på henholdsvis nivå 1 og nivå 2: Målet for opplæringen er at eleven skal kunne «forstå hovedideen i enkle faglige tekster» (nivå 1) og «finne frem til og gjengi med egne ord informasjon i enkle fagtekster» (nivå 2). Den enkelte lærer må tilpasse kompetansemålene til de fagene som er aktuelle for egne elever.

Elevenes ferdighetsprofil kan være ubalansert, og progresjonen mot kompetansemålene innenfor de ulike hovedområdene vil ikke nødvendigvis løpe parallelt. En elev kan for eksempel være på et høyt nivå når det gjelder muntlige ferdigheter, men befinne seg på et lavere nivå når det gjelder skriftlige ferdigheter. Det siste vil normalt gjelde de som trenger grunnleggende lese- og skriveopplæring, enten det dreier seg om 6-åringer eller eldre elever.

³⁴ St.meld. nr. 16 (2006-2007): 85.

Det følger av premissene for læreplan i grunnleggende norsk at det er en overgangsplan som bare skal nyttes til elevene kan følge den ordinære læreplanen i norsk og i opplæringen i andre fag på norsk. Det skal derfor ikke gis vurdering med karakter. Opplæringen etter læreplanen skal for øvrig også bidra til interkulturell forståelse.

Læreplan i grunnleggende norsk er utarbeidet innenfor rammene av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men de er også utarbeidet i tråd med føringene i det europeiske rammeverket for språkopplæring, Common European Framework of Reference for Languages. Dette er et rammeverk for språklæring, undervisning og vurdering utarbeidet i regi av Europarådets avdeling for moderne språk. Rammeverket er et resultat av forskning og pedagogisk erfaring innenfor dette fagfeltet gjennom de seneste årene. Det beskriver og definerer ulike språknivå, og beskrivelsen viser hvilke kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige på disse nivåene.

Læreplanens nivåer refererer seg til de fire første områdene i rammeverket.

Rammeverket beskriver og definerer seks ulike språkferdighetsnivåer: A1, A2, B1, B2, C1 og C2. Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er for en stor del utarbeidet med utgangspunkt i de fire første nivåene (A1, A2, B1 og B2). Nivå 3 i læreplanen tilsvarer nivå B1 og deler av nivå B2 i rammeverket. Opplæring ut over nivå 3 forutsettes å skulle foregå på grunnlag av den ordinære norskplanen.

Oppbygging av læreplanen følger Læreplanverket for Kunnskapsløftet:

- Formål
- Struktur
- Hovedområder
- Grunnleggende ferdigheter
- Kompetansemål
- Vurdering

I formålet til planen står det:

«Opplæringen etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal fremme tilpasset opplæring i henhold til gjeldende bestemmelser i opplæringsloven og ivareta

språklige minoriteters rett til særskilt norskopplæring.»

Et hovedmål for opplæringen i grunnleggende norsk er utvikling av språklig selvtillit og trygghet. Opplæringen skal fremme norskspråklig utvikling, slik at elevene blir i stand til å følge ordinær opplæring i norsk og andre fag på norsk. Opplæringen må derfor ses i sammenheng med opplæringen i øvrige fag og læreplanen i norsk.

Kompetansemålene er formulert innenfor hvert av de fire hovedområdene: Lytte og tale, lese og skrive, Språklæring og Språk og kultur. Kompetansemålene knyttet til de to første hovedområdene, uttrykker hva eleven skal kunne gjøre på målspråket, mens kompetansemålene knyttet til de to andre hovedområdene, dreier seg om innsikt i og bevissthet om språklæringsprosessen og om språkets kulturelle betydning. Se ellers veiledning i Språkkompetanse i grunnleggende norsk, s. 13-14.

8.5.5 Forholdet mellom læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i norsk

Læreplan i grunnleggende norsk må også ses i sammenheng med læreplanen i norsk. Dette gjelder spesielt ved vurdering av overgang fra den ene planen til den andre. Siden disse to planene er strukturert på ulik måte, vil det måtte være skolens ansvar å vurdere hvordan oppnådd kompetanse i henhold til den nivåbaserte planen står i forhold til kompetansemålene for det aktuelle årstrinnet i læreplan i norsk. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å organisere opplæringen slik at elevene får opplæring etter læreplan i norsk med ekstra lærerstøtte sammen med klassen/basisgruppen, og samtidig opplæring etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Ikke minst kan dette være en løsning for elever som begynner på ungdomstrinnet eller i videregående opplæring uten grunnleggende ferdigheter i norsk. Det er viktig at elevene, allerede mens de arbeider med grunnleggende norsk, kommer i kontakt med tekster som kan danne et utgangspunkt for arbeid etter læreplanen i norsk.

Tabell 8.3 Læreplanens tre nivåer.

Elementært nivå		Selvstendig nivå		Avansert nivå	
A1	A2	B1	B2	C1	C2
Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3			

8.5.6 Grunnleggende ferdigheter

Grunnleggende ferdigheter er integrert i kompetansemålene for alle fag i

Læreplanverket for Kunnskapsløftet. De grunnleggende ferdighetene omfatter følgende ferdigheter:

- å kunne lese
- å kunne uttrykke seg muntlig
- å kunne uttrykke seg skriftlig
- å kunne regne
- å kunne bruke digitale verktøy

Dette innebærer, som tidligere nevnt, at også andre læreplaner enn de som er nevnt innledningsvis, vil kunne være relevante i arbeidet med å fremme de minoritetsspråklige elevenes norskspråklige utvikling. Utviklingen av språkferdighetene skal foregå på tvers av alle fag, jf. formålsteksten til læreplan i grunnleggende norsk. Dersom den særskilt tilrettelagte språkopplæringen skulle bli organisert uten et tilbud om tospråklig fagopplæring, vil minoritetsspråklige elever møte fagopplæring på norsk allerede mens de er i en tidlig fase av norskinnlæringen. Det er da spesielt viktig at elevenes norskspråklige utvikling blir sett som et ansvar for samtlige lærere.

8.5.7 Kartlegging

Det kan være en utfordring å få dannet grupper som er homogene i forhold til nivå i norsk. Ofte vil ikke dette la seg gjøre, og det må derfor utvikles og benyttes arbeidsformer og måter å organisere opplæringen på som gir rom for at elevene arbeider individuelt og i eget tempo. Det gis da heller ingen føringer i læreplan i grunnleggende norsk for hvor lang tid den enkelte elev trenger opplæring for å nå kompetansemålene på et gitt nivå. Det er derfor en oppgave for lærerne å kartlegge elevenes utvikling. Slik kan en sikre at avgjørelsen om at en elev ikke lenger har behov for grunnleggende norskopplæring, foretas med utgangspunkt i dokumentasjon. Kartleggingsmateriellet Språkkompetanse i grunnleggende norsk skal her være til støtte.

Fra og med skoleåret 2009/2010 er det presisert i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 at kommuner og fylkeskommuner:

«(...) skal kartlegge kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna,

som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkelig dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.»³⁵

Av lovproposisjonen fremgår ikke hvordan eller hvilket kartleggingsverktøy som bør benyttes. Det er også utarbeidet en veileder til språkkompetanse i grunnleggende norsk. Denne er utarbeidet for å støtte tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen i grunnleggende norsk.

Omlag halvparten av grunnskolene benytter kartleggingsverktøyet som er utarbeidet i tilknytning til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, like mange benytter ikke verktøyet, mens 6 prosent ikke kan svare verken bekreftende eller avkreftende på dette spørsmålet, jf. tabell 8.4. Blant de videregående skolene benytter en av tre dette verktøyet, mens 13 prosent svarer «vet ikke». Når skoleleder ikke vet om verktøyet brukes på egen skole, kan dette tyde på at dette er et spørsmål som overlates til den som har ansvaret for undervisningen av de minoritetsspråklige elevene.

På spørsmålet om særskilt opplæringstilbud for elever som kommer til landet uten grunnutdanning svarer 38 prosent av skolene at de har et slikt tilbud, jf. tabell 8.5. Her er det ingen forskjell på skoleslagene. En betydelig andel svarer «vet ikke» eller unnlater å svare, og dette kan tyde på at dette er en problemstilling som ikke er like aktuell over hele landet (Vibe, Evensen og Hovdhagen 2009: 38), eller at det er en manglende bevissthet omkring tilbudet til nyankomne elever.

Fra en undersøkelse av opplæringstilbudet i seks norske kommuner fremgår av oppsummeringen:

«Informanter ved noen videregående skoler uttrykker misnøye og frustrasjon med kartleggingsmateriellet for språkkompetanse i grunnleggende norsk. Det omtales

som vagt, upresist, for omfattende og avhengig av en så tett oppfølging fra lærers side som mulig, i videregående skole. De lærerne som har tatt i bruk verktøyet, ønsker seg diagnostiske tester og screeningverktøy i tillegg, for å kunne plassere elever raskt på rett tiltak eller gruppe. Ved andre videregående skoler er det rådgiverteam eller spesialpedagogiske team som foretar kartleggingen. Dette er et synspunkt det er grunn til å merke seg, men som vi ikke har grunnlag for å kommentere, utover det vi allerede har sagt på generelt grunnlag i teorikapitlet.»³⁶

³⁵ Ot.prp. nr. 55 (2008-2009): 60.

Tabell 8.4 Benytter skolen kartleggingsverktøyet som er utarbeidet i tilknytning til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter? Prosent.

	Ja	Nei	Vet ikke	Ubesvart	Sum
Grunnskoler	46	48	6	-	100
Videregående skoler	35	52	13	-	100

Kilde: Vibe, Evensen og Hovdhaugen 2009

Tabell 8.5 Mottar de elevene som er kommet til landet uten grunnutdanning (som er mellom 12 og 24 år) et særskilt opplæringstilbud ved skolen? Prosent.

	Ja	Nei	Vet ikke	Ubesvart	Sum
Grunnskoler	38	41	9	11	100
Videregående skoler	38	48	4	10	100

Kilde: Vibe, Evensen og Hovdhaugen 2009

Av undersøkelsen fremgår for øvrig at brukere av kartleggingsverktøyet i grunnskolen er noe mer positive, men også fra denne gruppen uttrykkes blant annet at verktøyet er for omfattende.

Utvalget har mottatt innspill om at det foreliggende kartleggingsmateriellet er svært omfattende, og at dette burde bli supplert av et enklere verktøy.

8.5.8 Implementering av læreplan i grunnleggende norsk

Rambøll Management skal i perioden 2008-2011 evaluere implementeringen av Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, og Læreplan i morsmål for språklig minoriteter. Første delrapport må kunne sies å ha tegnet et relativt dystert bilde av implementeringen så langt (Rambøll Management 2009a).

Halvparten av skolelederne i undersøkelsen har ikke oversikt over hvor mange minoritets-språklige elever som får opplæring etter de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Andelen som ikke vet, er høyere blant skoleledere ved videregående skoler enn blant skoleledere i grunnskolen.

Ikke alle skoleledere i undersøkelsen var klar over at det hadde kommet nye læreplaner for språklige minoriteter – til tross for at læreplanene da hadde virket siden august 2007.

Mange skoleledere rapporterte at de følte seg dårlig rustet til å lede implementeringen av de nye læreplanene. En av grunnene som nevnes, er

at de savner støtte fra skoleeier. Undersøkelsen viser at skoleeiere i store kommuner i større grad enn skoleeiere i mindre kommuner har iverksatt tiltak for implementering av læreplanene. Skoleeiere i større kommuner vurderer seg som bedre rustet til å lede implementeringsarbeidet enn skoleeiere i små kommuner. De trekker frem erfaring og kompetanse som viktige faktorer for hvorfor de føler seg godt rustet. Dette viser, ifølge Rambøll Management, at kompetansebyggende tiltak er viktige ikke bare for lærere, men også for skoleledere og skoleeiere. Samlet vurderte evalueringen det slik at det er større sjanse for at en minoritets-språklig elev får et godt opplæringstilbud hvis eleven bor i en stor kommune enn i en liten kommune.

I undersøkelse av opplæringstilbudet i seks norske kommuner fremkommer overensstemmende funn:

«Læreplanen i grunnleggende norsk synes å være noe ujevnt implementert i grunnskolen og videregående opplæring i de kommunene som omfattes av denne undersøkelsen. I alle kaskommunene finnes det grunnskoler som har tatt planen i bruk, men det finnes også grunnskoler som ikke bruker planen. Nesten ingen av de videregående skolene i utvalget bruker læreplanen i grunnleggende norsk, og heller ikke grunnskoleopplæringsenhetene for ungdommer/voksne. I stedet brukes den ordinære læreplanen 'med tilpasninger', som ekstratimer i norsk eller intensiv/tilpasset språk-opplæring.»³⁷

³⁶ Danbolt m. fl. 2010: 181.³⁷ Danbolt m. fl. 2010: 180.

OECD (2009a) har i landstudien for Norge foreslått en rekke tiltak for å forbedre språkstøtte og bedre implementeringen av de nye læreplanene:

«Implementeringen av de to nye læreplanene har store variasjoner og svakheter. De samme har også tilrettelagt språkundervisning i videregående skoler. Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter og Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter er ikke lovfestet, og det er mange kommuner som velger ikke å bruke dem. Det er også barrierer for en vellykket implementering av disse læreplanene (Rambøll Management, 2009). Mange kommuner har begrenset informasjon om og forståelse av de nye læreplanene, og en stor andel av skoleeierne oppga at de mangler kompetanse, ressurser og støtte for å lede implementeringen. Det er begrenset med språklige støttetiltak for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, særlig for de nyankomne elevene med de svakeste ferdighetene i norsk språk. I enkelte skoler ble ikke elevene tilbudt timer i grunnleggende norsk, og lærerne var ikke klar over elevenes behov for tilrettelagt språkopplæring og var faktisk heller ikke villig til å gi dem dette.

Regjeringen bør nå primært fokusere på å utvikle tiltak som fjerner barrierene og på implementering av Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter og Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter i videregående opplæring.

For det første kan regjeringen i samarbeid med KS bidra til å øke bevisstheten om de to nye læreplanene i språk og bygge opp kommunenes kompetanse gjennom en undersøkelse for å finne ut av eksisterende ressurser, samt se på mulighetene til å dele disse mest mulig effektivt. I tillegg bør elevenes rett til språklige tiltak sikres.

For det andre, bør regjering så raskt som mulig spre mappevurderingsverktøyet og lærerhåndbøkene gjennom personlig opplæring. Til tross for at slike redskaper og ressurshåndbøker ofte er tilgjengelig over internett, er det gjennom personlig oppmøte på workshops organisert for å innføre slikt materiell at lærere i virkeligheten blir klar over tilgjengelig støtte.

For det tredje, i samarbeid med KS kan regjeringen hjelpe kommuner, fylkeskommuner og skoler å dele ressurser og erfaringer om morsmålsundervisning. Mens Oslo nesten utelukkende fokuserer på utvikling av ferdigheter i norsk språk, ser Trondheim på elevmassens språklige mangfold som en ressurs og støtter morsmålsutviklingen systematisk. Regjeringen kan i tillegg gi mer støtte til samarbeidet med Sverige om å implementere morsmålsun-

dervisning og økt bruk av IKT i morsmålstilbudet.

For det fjerde bør aldersgrensen for å få tilbud om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter fjernes. Regjeringen bør styrke språklige støttetiltak for voksne innvandrere. I henhold til gjeldende lovgivning gjelder ikke særskilt språkopplæring de som er over 25 år. Dette kan hindre de fleste voksne innvandrerne som tar del i grunnopplæringen, fra å dra nytte av slik tilrettelagt språkopplæring.

For det femte, dersom innføringsprogrammer planlegges utenfor den ordinære undervisningen, vil en vellykket implementering også medføre behov for tilleggsinvesteringer for å sikre at faglærere og klasselærere fortsetter å tilby språklige støttetiltak i de ordinære klassene slik at barna får støtte også etter at de er ferdige med innføringsprogrammet. Ansvar for språktilegnelse og faglig utvikling deles ofte mellom norsklærere, morsmålslærere og faglærere, slik det ofte er i andre land (Loewenburg og Wass, 1997; Karsten, 2006). Faglærere har ikke fått opplæring i undervisning av andrepråkselver og enten ikke vil eller ikke kan endre sin undervisning slik at den er tilpasset elevenes språklige behov; disse lærerne trenger metodikk for tilrettelagt undervisning.

For det sjette, er det også anledning for kommuner, fylkeskommuner, skoler og lærere å integrere Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter og Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter mer eksplisitt i den overordnede læreplanen. Derfor bør departementet sikre at de nasjonale sentrene som sorterer under Utdanningsdirektoratet, legger vekt på utviklingen av faglig språkompetanse i de nye veiledningene for læreplanene for de forskjellige fagene, der det gis uttrykk for de spesielle behovene for andrespråkselvene. Regjeringen kan også bidra ved å støtte utviklingen av et kompendium med de beste eksemplene på implementering av integrerte læreplaner og læremidler i samarbeid med skoler og lærere. Utdanningsdirektoratet bør definere noen nøkkeltrekk for god praksis når det gjelder inkluderende læreplaner som speiler alle elevenes læringsbehov, språkbehov og kulturelle behov. Vellykkede skoler kan bes reflektere over egen praksis basert på de definerte kriteriene.

For det sjuende, finnes det veldig lite forskning som viser hva som er effektiv språkstøtte, særlig med hensyn til morsmålsundervisning. Forskningsmiljøer i samarbeid med utvalgte skoler bør oppmuntres til å evaluere erfaringer med morsmålsundervisning der det

tas hensyn til at regionene møter forskjellige utfordringer i forhold til forskjellige innvandrersamfunn. En evaluering av tiltak fra andre land kan også gi nyttig innsikt. Det kan for eksempel nevnes at et tospråklig svensk-arabisk opplæringsprogram i Malmø, der halvparten av elevene har arabisk som førstespråk, blir for tiden evaluert for å se hvilken innvirkning det har hatt på språkutviklingen i begge språkene og på språktilegnelsen.

Og til slutt, kunne regjeringen oppfordre kommunene til å godkjenne morsmålskompetansen til minoritetsspråklige elever, spesielt de som kommer når de er eldre. En evaluering av lokale tiltak, som for eksempel Trondheims tilbud om morsmål som andre fremmedspråk, kan bidra til å spre eksempler på god praksis. I Irland kan man bruke språkeksamen for å validere kompetansen i offisielle EU morsmål og få dem påført avgangsvitnemålet som tillegg til den vanlige fagkretsen.»³⁸

8.5.9 Læreplan i norsk med tilpasninger

Dagens bruk av ordinær læreplan i norsk med tilpasninger må sees i lys av tidligere læreplan i norsk som andrespråk (NOA), som mange ikke var tilfreds med av blant annet de grunner som er nevnt ovenfor. For ikke å stigmatisere elevene og for at de ikke skulle bli «fast» i denne planen, innførte blant annet Oslo kommune ordningen med å gi særskilt norskopplæring etter ordinær læreplan i norsk med tilpasninger. Flere kommuner benytter fortsatt ordinær læreplan i norsk med tilpasninger, også etter innføringen av ny læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

Forsterket tilpasset norskopplæring

Systematiske forskjeller i elevprestasjoner for elever som fulgte ordinær læreplan og elever som fulgte NOA ble påvist i perioden 2002-2005³⁹. Klart svakere resultater blant minoritetsspråklige synliggjorde behov for forsterket innsats for denne gruppen. Underprestasjonene fremkom særlig på prøver som målte elevenes leseferdigheter. På 7. trinn var mer enn 80 prosent av de minoritetsspråklige elevene under kritisk grense i lesing i 2002. Høsten 2008 var fortsatt over 50 prosent under kritisk grense.

³⁸ OECD 2009a: 42-3.

³⁹ Utdanningssetaten: Oppsummering av prosjektet «Forsterket tilpasset norskopplæring» 2005-2007. Oslo kommune: Utdanningssetaten, mai 2008.

Etter endring i opplæringsloven⁴⁰, hvor skoleeier fikk rett til å bestemme bruk av læreplan i norskopplæringen, vedtok Oslo kommune at alle elever skulle følge ordinær læreplan i norsk fra skoleåret 2005/2006. Hovedfokus skulle være på forsterket tilpasset norskopplæring. Virkemidler i den tilpassede norskopplæringen har vært kompetanseutvikling, veiledning av enkeltskoler, skoleing av ressurslærere i lesing, systematisk bruk av LUS (leseutviklingsskjema), utvikling av ressursperm samt evaluering av resultater.

Utdanningssetaten i Oslo kommune har i forbindelse med møte med utvalget, vist til at intensjonen med læreplan i norsk som andrespråk var at den skulle gi elevene en god innføring i det norske språket og være en overgang til å kunne følge vanlig opplæring i norsk. Samtidig viste det seg at mange elever fulgte læreplan i norsk som andrespråk gjennom hele skoleløpet. Slik sett kan det, etter Utdanningsetatens syn, stilles spørsmål ved om ikke læreplanen i norsk som andrespråk har hatt en segregerende funksjon ved at minoritetsspråklige elever med de svakeste skoleprestasjonene har fått opplæring i norsk i grupper isolert fra andre elever.

Utviklingen i elevenes prestasjoner i perioden fra 2002 målt gjennom statlige kartleggingsprøver i lesing på 2. og 7. årstrinn viser en positiv tendens i Oslo. Dette gjelder særlig for 2. årstrinn. For 7. årstrinn er tendensen langt mindre tydelig.

Oslo-prosjektet «Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk – likeverdig opplæring i praksis», senere endret til Forsterket tilpasset norskopplæring, har vært gjenstand for evaluering⁴¹.

8.5.10 Læreplan i norsk

Elever som følger læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, skal etter å ha nådd det ønskede ferdighetsnivå, fortsette sin undervisning etter ordinær læreplan i norsk. Det er skolens ansvar å vurdere hvordan oppnådd kom-

⁴⁰ Endring i forskrift § 1-1 femte ledd ga skoleeier rett til å bestemme bruk av læreplan i opplæringen: «Elevar som har rett til særskild norskopplæring etter opplæringslova § 2-8 og friskolelova § 3-5, skal få opplæring etter ei tilpassing til læreplanen i norsk eller opplæring etter ei tilpassing til læreplanen i norsk som andrespråk.»

Denne bestemmelsen er også endret og fra 1. juli 2009 er «læreplan i norsk som andrespråk» endret til «læreplan i grunnleggende norsk».

⁴¹ Utdanningssetaten: Oppsummering av prosjektet «Forsterket tilpasset norskopplæring» 2005-2007. Oslo kommune: Utdanningssetaten, mai 2008.

petanse i henhold til den nivåbaserte planen står i forhold til kompetansemålene for det aktuelle årstrinnet.

Dagens bestemmelser innebærer at minoritetsspråklige skal vurderes med utgangspunkt i den ordinære læreplanen i norsk for å få vitnemål med generell studiekompetanse eller fagbrev.

Det er pekt på at en utfordring er at språklig og kulturelt mangfold svært sjelden gjenfinnes i kompetansemålene for grunnskolen (Danbolt og Kulbrandstad 2008). Læreplanens misforhold mellom formålsbeskrivelse og måten denne er realisert på i kompetansemålene, legger et stort ansvar på lærere for selv å lage progresjon og fylle sentrale sider ved norskfagets formål med konkret innhold på de ulike klassetrinn (ibid: 165). Det vises for øvrig til punkt 8.8 om flerkulturelle perspektiver i fagene.

Det vises for øvrig til Utdanningsdirektoratets vurdering av læreplanen i norsk som en første-språksplan jf. kapittel 9 om videregående opplæring.

8.6 Læreplan i morsmål for språklige minoriteter

Læreplanen i morsmål for språklige minoriteter kan brukes både i grunnskolen og innen videregående opplæring. Opplæringen etter læreplanen skal, sammen med læreplanen i grunnleggende norsk, fremme tilpasset opplæring i henhold til gjeldende bestemmelser i opplæringsloven.

Læreplanen i morsmål for språklige minoriteter er en overgangsplan som bare skal nyttes til elevene kan følge opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk. Læreplanen er nivåbasert, aldersuavhengig og gjelder for elever med ulik alder og erfaringsbakgrunn. Før opplæringen starter, må det vurderes og tas standpunkt til hvilket nivå i læreplanen opplæringen skal ta utgangspunkt i for den enkelte elev.

Hovedformålet med opplæringen er å styrke elevenes forutsetninger for å beherske det norske språket og derved deres læringsmuligheter gjennom utvikling av grunnleggende lese- og skriveferdigheter, ordforråd og begrepsforståelse på morsmålet.

Interkulturell forståelse og utvikling av språklig selvtilit og trygghet står sentralt i opplæringen. Dette kan bidra til utvikling av en tospråklig identitet og et sammenliknende perspektiv på norsk og morsmål. Opplæringen skal videre bidra

til utvikling av gode læringsstrategier og innsikt i egen språklæring.

I de tilfeller der morsmålet ikke er et skriftspråk, kan det likevel brukes som støtte for lese- og skriveopplæring på norsk.

8.7 Andre ordninger relatert til flerspråklighet

I forbindelse med strategiplanene Språk åpner dører og Likeverdig opplæring i praksis! er det nedlagt et omfattende utviklingsarbeid, i tillegg er det igangsatt enkelte andre tiltak.

Høsten 2007 satte NAFO i gang prosjektet Morsmål som andrespråk i samarbeid med Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen. Prosjektet ble gjennomført i Trondheim kommune⁴². Målgruppen var elever som ikke hadde rett til morsmålsopplæring fordi de hadde gode norskerferdigheter. Målene for prosjektet var blant annet å gi minoritetsspråklige elever mulighet til å videreutvikle sin tospråklighet, å prøve ut innholdet i en plan for faget morsmål som andrespråk og modeller for organisering av opplæringen i morsmål. Prosjektet har vært treårig. Fra oppstarten var det fire språkgrupper; vietnamesisk, farsi, russisk og bosnisk-kroatisk-serbisk. I tillegg startet det opp en gruppe med arabisk i januar 2009. Alle gruppene har hatt to timer undervisning pr. uke etter skoletid. Elevene får opplæring i sitt morsmål på det nivået de befinner seg. Det er aldersblandete grupper med elever fra 2. til 10. klasse, men en forsøker å unngå at de eldste og de yngste elevene blandes i samme gruppe av pedagogiske og sosiale årsaker. Gruppestørrelsen varierer fra 2 til 14 elever. Mange av elevene hadde kun muntlige ferdigheter i morsmålet da de startet og fikk derfor grunnleggende lese og skriveopplæring.

Et annet tiltak som både er del av strategiplanen Likverdig opplæring i praksis! og Språk åpner dører, er forsøk med ikke-europeiske språk som fremmespråk i Trondheim kommune. Prosjektet foregår på Sverresborg skole i Trondheim, hvor de tilbyr kinesisk som fremmedspråk til alle elever som ønsker å lære kinesisk på ungdomsskolen. Byåsen videregående skole og Trondheim katedralskole er samarbeidspartnere, og intensjonen

⁴² Sør-Varanger kommune gjennomførte et tilsvarende prosjekt fra juni 2008 til desember 2009. Om lag 50 russisk-norske barn og ungdommer deltok i undervisning to timer pr. uke fordelt på tre grupper. Tilbudet ble svært godt mottatt av foreldre og barn, men ble nedlagt i desember 2009 på grunn av manglende finansiering.

er å tilby kinesisk på disse to skolene fra neste skoleår slik at elevene fra Sverresborg skole kan fortsette med 2. fremmedspråk i videregående opplæring. NTNU er også en samarbeidspartner.

Det skal igangsettes forsøk med fremmedspråk på 6.-7. årstrinn i perioden 2010-2012. Forsøket igangsettes for å høste bredere erfaring med innhold i fremmedspråkopplæring på 6.-7. årstrinn og få kunnskap om lokale behov. Forsøket skal settes i gang med inntil 100 elevgrupper i et utvalg kommuner og gi grunnlag for vurdering ved en eventuell fremtidig timetallsutvidelse. Faget skal legge et grunnlag for og motivere til videre fremmedspråklæring, være aktivitetsrettet og bidra til positive holdninger til flerspråklighet. Ved valg av språk i forsøket skal det så langt mulig legges til rette for at elevene kan gå videre med språket – tysk, fransk, spansk eller mindre underviste språk som russisk og minoritetsspråk – på ungdomstrinnet. Forsøket kan også omfatte samiske språk og finsk/kvensk. Det vil være opp til skolene å gjennomføre forsøket med opplæring i ett språk (progresjonsmodell) eller smakebiter fra flere språk (introduksjonsmodell). En foreløpig læreplan skal legges til grunn for forsøket, og oversikter over nødvendige læringsressurser skal gjøres tilgjengelig for de skolene som deltar i forsøket. Skolene skal tilbys faglig støtte i forsøksperioden, og det skal utvikles et desentralisert kompetansehevingstilbud i fremmedspråk for barne- trinnet.

Fjernundervisning har vært benyttet enkelte steder for å kunne gi morsmålsopplæring i språk hvor kommuner har manglet kvalifiserte morsmålslærere. Blant annet har en i Trondheim kommune med bistand fra NTNU gitt fjernundervisning i flere språk de siste årene, både for elever fra egen kommune og for elever fra nærliggende kommuner. Erfaringene er opplyst å være positive.

8.8 Flerkulturelle perspektiver i fagene

Læreplanene i Kunnskapsløftet (LK06) er på mange måter et brudd med den innholdsorienterte læreplantradisjonen både R94 og L97 var del av. Læreplanene i LK06 er orientert mot hva elevene skal kunne mestre på ulike trinn, med mål for elevenes kompetanse. LK06 skiller seg fra tidligere læreplaner ved at det nå er overlatt til pedagogen/skolen å bestemme innholdet i fagene. Skolene har ansvar for å velge innhold og arbeidsmåter som kan realisere kompetansemålene i lærepla-

nen til beste for den enkelte elev. Det vises for øvrig til kapittel 20 om kompetanse, hvor faglæreres behov for kompetanse i norsk som andrespråk og flerkulturell kompetanse behandles.

8.8.1 Flerkulturelt perspektiv og kulturelt mangfold i læreplanene

Kunnskapsdepartementet ga i 2007 oppdrag til Utdanningsdirektoratet om å kartlegge i hvilken grad flerkulturelt perspektiv og kulturelt mangfold er ivaretatt i læreplanene og av hvordan temaet er vektlagt i de ulike læreplanene og om dette inngår i kompetansemålene for hvert enkelt fag⁴³.

Av Utdanningsdirektoratets svarbrev fremgår blant annet:

«Det ble ikke satt som eksplisitt krav i de generelle retningslinjene for utvikling av læreplanene at det flerkulturelle perspektivet skulle ivaretas. Når det gjelder de ulike programfagene i videregående opplæring, er det i flere tilfeller begrensede muligheter for å inkludere dette temaet. Fag som samfunnsfag og KRL (grunnskolen), skulle ivareta dette perspektivet på en mer helhetlig måte.

Av de gjennomgående læreplanene⁴⁴ er det læreplanen i samfunnsfag som mest eksplisitt legger vekt på kulturelt mangfold og flerkulturelt perspektiv, både i formålsteksten, i omtale av ett av hovedområdene og i flere av kompetansemålene. Det er sammenheng mellom de tre delene, og opplæringen skal gi elevene både kunnskap om og forståelse for de ulike aspektene ved et flerkulturelt samfunn. Det samme gjelder læreplanene for mat og helse og KRL i grunnskolen.

De resterende gjennomgående læreplanene, med unntak av matematikk, har det flerkulturelle perspektivet med i større eller mindre grad både i formål og kompetansemål. I formålene fins formuleringer som dreier seg om fler-

⁴³ Brev til Utdanningsdirektoratet fra Kunnskapsdepartementet 13. august 2007 (Oppdragsbrev nr. 47-07 Kartlegging av flerkulturelt perspektiv og kulturelt mangfold i læreplanene).

⁴⁴ Gjennomgående fag er fag med felles læreplan både for grunnskolen og videregående opplæring og omfatter læreplanene grunnleggende norsk for språklige minoriteter, norsk, kroppsøving, matematikk, naturfag, samfunnsfag, engelsk, fremmedspråk og finsk som 2. språk. Læreplanene i fremmedspråk, finsk og engelsk er ellers i en særstilling, fordi hver av disse planene i all hovedsak dreier seg om innsikt i og forståelse for språk og kultur, men uten at dette nødvendigvis ses eksplisitt i sammenheng med andre kulturer eller språk. Selv om planene også har formuleringer som går på flerkulturalitet og kulturelt mangfold velger vi å skille ut disse tre læreplanene i kartleggingen.

kulturell forståelse, forholdet til ulike nasjonale minoriteter og hvordan utvikling av språk og kultur foregår i en situasjon preget av internasjonalisering og kulturelt mangfold. Hvordan dette videreføres i kompetansemålene er forskjellig fra læreplan til læreplan; fra å danse danser fra ulike kulturer og fortelle om same-nes inndeling av året, til å samtale om hvordan møter mellom ulike kulturer kan være både givende og konfliktfylte.

Tabellene for de ulike utdanningsprogrammene viser samtidig at det er en tendens til at det som er formulert som hensikten med faget ikke nødvendigvis reflekteres i tilhørende kompetansemål. Her fins det formuleringer knyttet til forståelse for og kunnskap om det flerkulturelle, som ikke følges opp i kompetansemålene. Dette gjelder både læreplaner for studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og til dels læreplanen i grunnleggende norsk. Det finnes også læreplaner som ikke berører temaet.»⁴⁵

8.8.2 Vurderinger av hvordan flerkulturelle perspektiver inngår og kan inngå i fag

Utvalget har fått innhentet enkelte vurderinger av hvordan flerkulturelle perspektiver inngår og kan inngå i enkelte fag. Dette vil presenteres i det følgende.

Norsk⁴⁶

Begrepene flerspråklighet og flerspråklig praksis er ikke nevnt eksplisitt i læreplan for norskfaget i LK06. Det blir derfor en oppgave for læreren å tolke inn det flerkulturelle og flerspråklige perspektivet i norskplanen for grunnskolen, og det kan antas at det er ulik praksis på området⁴⁷. Desto viktigere er det at de nye nasjonale retningslinjene for lærerutdanningen er tydelige på dette punktet. I det følgende eksemplifiseres noen arbeidsområder i norskfaget i grunnskolen der be-

vissthet og kunnskap om flerspråklighet og flerkulturalitet har en naturlig plass.

I møte med skolestarteren er det viktig at læreren er bevisst at språkkompetanse ikke er synonymt med kompetanse i norsk. Andrespråkseleven har med seg en muntlig språkkompetanse som bør synliggjøres og kan nyttes i begynneropplæringa. Slik anerkjennelse kan skape gunstige betingelser for læring, og bidra til å fremme flerspråklighet. Erfaringsmessig har lærere i norsk skole lett for å fokusere på manglene (les norskferdigheter) som mange minoritetselever møter skolen med.

I arbeid med litterære tekster i norskfaget kan læreren synliggjøre flerkulturalitet ved å velge tekster som tematiserer kultur møter som barn og unge med minoritetsbakgrunn kan kjenne seg igjen i. Slik praksis vil også kunne fungere som et dannelsingsprosjekt for majoritetsnorske barn og unge.

Norskplanen har som kompetansemål at elevene skal kunne beskrive språk og språkbruk. Her kan kunnskap om flerspråklighet og flerspråklig praksis utgjøre en del av kunnskapsstoffet. På ungdomstrinnet kan det for eksempel omfatte fenomen som kodeveksling og kontrastive språkbeskrivelser med utgangspunkt i elevens språkbakgrunn. Det kan være ett av emnene for språklig fordypning på tiende trinn. Det vil i så fall representere en utvidelse av dagens språkstoff, som tradisjonelt omfatter norske dialekter og språkhistorie. Kunnskap om at flerspråklighet ikke er hemmende for læring kan i seg selv fremme flerspråklighet i skolen.

Forskning på lesing viser at leseforståelse er utfordrende for mange elever, særlig kan det være slik for elever som ikke har norsk som morsmål. Dette gjelder spesielt når lesemengden blir større fra 4. trinn og oppover. I læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er språklæring ett av hovedområdene. Eleven skal på ulike nivå reflektere over og vurdere egen språklæringsprosess. Imidlertid er det slik at ikke alle skolene og kommunene er forpliktet til å følge planen i grunnleggende norsk, og i ordinær norskplan i LK06 er ikke et slikt metaperspektiv på læring og språkutvikling fremhevet som eget punkt. Derfor er det av stor betydning at norsklæreren, uansett læreplan, er seg bevisst at han/hun har som oppgave å bidra til å utvikle metakognitiv innsikt hos eleven. Overført til lesing innebærer dette at eleven utfordres til å identifisere hva han/hun forstår/ikke forstår i en tekst.

⁴⁵ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet 16. oktober 2007.

⁴⁶ Det følgende er basert på notatet «Norskfaget – flerkulturelle perspektiver», utarbeidet av høgskolelektor Grethe Hilditch og førsteamanuensis Finn Aarsæther, Avdeling for lærerutdanning og internasjonale studier, Høgskolen i Oslo. Oversendt utvalget 9. mars 2010.

⁴⁷ Hilditch og Aarsæther viser for så vidt til at dette er noe de også er kjent med fra egen praksisoppfølging og veiledning i osloskolen. Se for øvrig også Danbolt og Kulbrandstad 2008.

Engelsk⁴⁸

De som har et annet språk enn norsk som sitt førstespråk, har nødvendigvis flerspråklighet som sin naturlige premiss for læring og utvikling. Europarådet har flerspråklighet som et mål for både samfunn og individ i europeiske land, selv om institusjonen naturlig nok er spesielt opptatt av andre europeiske språk enn engelsk og nettopp ønsker å styrke disses posisjon i forhold til engelsk. Rådets plattform for flerspråklighet og interkulturell utdanning kan likevel være nyttig dersom en ønsker å arbeide systematisk med flerspråklighet som tar ulike minoritetsspråk som utgangspunkt. Minoritetsspråklige elever vil med sin erfaring kunne være en viktig ressurs i arbeidet for å fremme flerspråklighet på bredere basis.

Engelsk regnes ikke lenger som et fremmedspråk, snarere som et andrespråk i en norsk kontekst; like fullt er det mange elever i norske klasserom som forholder seg til engelsk som (minst) et tredjespråk. Mellom dem og engelskfaget står norsk som andrespråk i en helt sentral rolle som skolens opplæringspråk. Det er hittil forsket svært lite på minoritetsspråklige elevers komplekse møte med engelsk som tredjespråk i skolen. Det er en kjensgjerning at mange sliter, både ut fra læreres vitnesbyrd, og hva elever selv formidler om faget. En elev som er intervjuet om flerspråklige dilemmaer, gir til kjenne at «det største problemet ... var engelsk» (Hvistendahl 2009:83). Lærere rapporterer at ulike førstespråk kan gi ulike problemer i møte med engelsk. Graden av typologisk ulikhet mellom førstespråket og engelsk kan forklare mye når det gjelder problemer med grammatikk-læring. Det kan være grunn til å anta at problemer som minoritetsspråklige har i norsk på grunnskolenes høyere trinn også melder seg i engelsk. Eksempler er mer utbredt bruk av abstrakte substantiv, nominaliseringer, lavfrekvente ord og funksjonsord med mange betydninger og bruksområder (Aamotsbakken m. fl. 2005). På det kulturelle feltet varierer det hvor godt en minoritetsspråklig elev kjenner til vestlige kulturer, slik de ofte kommer til uttrykk i filmer, teater og hos ulike artister. Lærere trekker også frem faktorer som kunnskapsnivået i hjemmet som forklaring på om en elev mestrer engelsk

godt eller dårlig, og også hvorvidt eleven er født og oppvokst i Norge eller ikke.

Når en skal se på engelskfaget i norsk skole i et flerkulturelt perspektiv, kan det være nyttig å skille mellom et flerkulturelt globalt perspektiv på den ene siden og et nasjonalt og lokalt perspektiv på den andre. Siden engelsk er et verdensspråk, sentralt i mange menneskers fritid, videre utdanning, reise- og arbeidsliv, må skolen ta ansvaret med å sikre at alle elever får utviklet sin engelsk-kompetanse til et tilfredsstillende nivå. Et språk fungerer ikke i et vakuum; det oppstår og brukes i en kulturell kontekst. Engelsk som internasjonalt språk har hele verden som sitt potensielle nedslagsfelt og står i en særstilling når det gjelder muligheten til å bringe flerkulturelle globale perspektiver inn i norske klasserom. Flere lærebøker i engelsk tydeliggjør etter hvert det flerkulturelle perspektivet i valg av temaer og tekster fra mange engelskspråklige land, der også illustrasjoner og bilder fremstiller andre enn typisk vestlige mennesker i liv og arbeid (Lund 2004). Internett har også et vell av kilder, men det er selvfølgelig opp til læreren å gjøre nytte av alle tilgjengelige læringsressurser.

Det ligger følgelig til rette for at det globale flerkulturelle perspektivet trekkes inn i tilknytning til arbeid med engelskspråklige tekster fra forskjellige land i verden. At barn og unges leve-sett i engelsktalende land og forholdene for enkelte urfolk tematiseres i lærebøker, er også viktige bidrag til økt kulturell forståelse. Når det gjelder integrering av det flerkulturelle perspektivet lokalt derimot, vil det variere i hvilken grad læringsarbeidet i klasserommet faktisk er tilpasset mangfoldet i elevgruppa. Det er fremdeles ikke sjelden at det typisk norske eller vestlige presenteres som universelt og opplagt og tas for gitt som en allment utbredt og uproblematisk referanseramme. Det kan skorte på skolens kompetanse i forhold til den flerkulturelle virkeligheten, for eksempel når det gjelder lærerens evne til kritisk å vurdere innhold og lærestoff ut fra flere ståsteder enn sitt eget.

Engelskfaget har en spesiell plass som kontaktspråk mellom mennesker som ikke forstår hverandres førstespråk, når de trenger å kommunisere med hverandre av ulike grunner. Det å mestre engelsk er ikke bare et mål i skolen; det har stor betydning for livet utenfor og etter klasserommet. Slik sett har faget en stor oppgave. Det er ikke tilstrekkelig bare å fokusere på selve språkopplæringen; erkjennelsen av at språk alltid oppstår og brukes i en kontekst som uttrykk for kul-

⁴⁸ Det følgende er basert på notatet «Engelskfaget i norsk grunnskole i et flerkulturelt perspektiv, utarbeidet av høgskolelektor Mona E. Flognfeldt, Avdeling for lærerutdanning og internasjonale studier, Høgskolen i Oslo. Oversendt utvalget 16. februar 2010.

tur, krever at den kulturelle delen av språkkompetansen må stå sentralt. Elevenes bevissthetsskapende arbeid med ulike kulturelle særtrekk (avstand/nærhet mellom talende og lytter, relativ rett til å ta ordet, sikring/tap av ansikt, grader av formalitet, osv.) i engelskfaget er samtidig brobygging mot en global kontekst.

En måte å arbeide på i engelskfaget vil være å la elever sammen få oppgaver der alle er i samme båt i forhold til noe som er fremmed, nytt og ukjent for alle parter, både etnisk norske og minoritetsspråklige. Sammen takler de oppdrag der alle har ulike og verdsette ressurser å tilføre fellesskapet. Tilegnelsen av engelsk i seg selv kan bli et «tredje sted», der ulike elevgrupper stiller tilnærmet likt, om læreren klarer å holde bruken av norsk nede (Kramsch 1993). Tematisering i engelsktimene av det å lære språk og det å kunne flere språk kan være et slikt positivt bidrag som overskriften peker på. Noen fremgangsmåter kan være: stille ut ord i ulik språkdrakt i klasserommet, sammenlikne trekk ved norsk og andre språk, samle et visst antall forskjellige ord til «klassens ordbok» hver uke, snakke sammen om flerspråklighet, arbeide med grammatiske spill på ulike språk, lese og lage egne tospråklige bøker (Svendsen 2009: 56). Det kan være relevant å se disse mulighetene som ledd i en egen flerspråksdidaktikk, der engelskfaget vil kunne bidra i forhold til sin egenart og der (inter-) kulturell kompetanse inngår som en vesentlig komponent.

Naturfag⁴⁹

Det flerkulturelle perspektivet i naturfag kan forstås og ivaretas på ulike måter. Naturvitenskapen er universell. Naturvitere finner hverandre på tvers av språk og etnisk bakgrunn, fysikk- og kjemibøker er gjenkjennbare på fremmede språk og en enkel demonstrasjon av et fysisk prinsipp kan skape fellesskapsfølelse for liten og stor på tvers av kulturelle skillelinjer. Den universelle siden av naturvitenskap er viktig og inngir trygghet for både elever og foresatte.

Dette betyr ikke at naturvitenskapen eller naturfaget ikke har sin kulturelle kontekst. Naturvitenskap som studie- og skolefag er dominert av «White, Male, Western Science». Ofte blir naturvitenskapen belyst med eksempler fra de gamle grekere for så direkte å hoppe frem til opplys-

ningstiden i Europa. Mye av det som skjedde i mellomperioden, skjedde i den arabiske verden med Bagdad som sentrum. Denne videreutviklingen av matematikk og naturvitenskap ga grunnlag for det som senere skjedde i Europa. Dette blir ofte glemt eller underkommunisert (Al-Khalili 2010).

Naturfaglærere må være særlig oppmerksomme når det jobbes med fagtemaer tilknyttet norsk natur, med fagstoff som «alle kan» eller der alle forventes å ha felles referanseramme. Naturfaget i norsk skole har noen særtrekk som kan virke fremmed i andre kulturer. Feltekskursjoner er tradisjon i Norge, men er ukjent i mange land. Naturfaglæreren må informere elever og foresatte om den norske allemannsretten som gir anledning til fri ferdsel og om at det ikke er farlig å ferdes i skog og mark. Mange har helt andre og motsatte erfaringer fra sitt hjemland.

I naturfagtimene brukes det mye tid på praktiske aktiviteter der prosess og ferdigheter står sentralt. Utenatføring er nedtonet i norsk skole, og det kan oppstå usikkerhet om hva som vektlegges. Naturfaget inneholder emner som evolusjon og «big bang»-teori som kan oppfattes som kontroversielle, men som er anerkjente og velprøvde teorier innen naturvitenskapen. Skolefaget naturfag oppfyller sin del av skolens samfunnsmandat som består i å presentere alle barn og unge for ulike kunnskapsområder. Naturfaget er arenaen for kunnskap om naturvitenskapelige teorier. Tett samarbeid med hjemmet der kunnskap om naturfag som skolefag er tema, kan gjøre undervisning og vurdering mer forutsigbart og sette de foresatte bedre i stand til å støtte barna sine i skolearbeidet.

En analyse av resultatene på den såkalte Oslo-prøven i naturfag som gjennomføres tidlig på 8. trinn., konkluderer med at utforming av oppgavene kan påvirke resultatet, og at det kan være en fordel for minoritetselevne at oppgaveteksten er utdypende og forklarende slik at den kan fungere som et stillas mellom elevenes tidligere kunnskaper og den informasjonen som ligger i selve oppgaven (Elstad og Turmo 2009). Forskning viser videre at utvikling av ordforråd er det viktigste grunnlaget for en god leseforståelse for minoritetsspråklige. For å utvide ordforrådet og stimulere begrepsutviklingen må det legges større vekt på og mer systematikk i bruk av konkrete, bilder, illustrasjoner, eksempler og synonymer (Øzkerk 2009).

Vektlegging av begrepsutvikling er viktig for minoritetsspråkliges læringsutbytte. Dette er særlig interessant sett i lys av forskning på læring i

⁴⁹ Det følgende er basert på notatet «Minoritetsspråklige og naturfag i skolen», utarbeidet av førsteamanuensis Hilde Harnæs, Avdeling for lærerutdanning og internasjonale studier, Høgskolen i Oslo. Oversendt utvalget 12. februar 2010.

naturfag. Fra midten av 70-tallet har naturfagdidaktikk (science education) vokst frem som et stort og omfattende internasjonalt forskningsfelt. Forskningen har omhandlet mange elevers svake skåre i hele eller deler av naturfaget, forståelse av naturfagene, elevers sviktende interesse for og rekrutteringen til realfagene. Sammenfattet kan det sies at å lære naturfagspråket er nøkkelen til å lære naturfag, og den viktigste grunnen til at elever har problemer med å forstå naturfag, er for dårlige kunnskaper i naturfagspråket (Wellington og Osborne 2001).

Forskning på naturfagforståelse konkluderer med at det er begrepstrening og utvikling av naturfagspråket som er viktig. Denne konklusjonen gir føringer for hva som bør vektlegges i naturfagundervisningen for å oppnå læring i naturfag. I naturfag møter ikke elevene bare nye fagord som elektron, fotosyntese, syre og base. De møter også vanlige ord som i naturfag er fagord og betyr noe annet enn i dagligtale. Eksempler på slike ord er energi, strøm, kraft, stråling. Dette er viktige utfordringer for en naturfaglærer. Men det er ikke nødvendigvis de nye ordene som er den største utfordringen, siden disse som regel vies oppmerksomhet. Mye tyder på at mange elever ikke får med seg innholdet i en naturfagtekst fordi de på ungdomstrinnet ikke behersker begreper som sammenlikne, avhengig, ressurser, karakteristisk, symboler eller konstant. Elevene må få anledning til å bruke språket, og lærerens oppgave er å legge til rette for gode faglige samtaler. Hvis en skal oppnå det, må oppgaver lages kreativt. Elevene kan for eksempel jobbe sammen om å oppnå et resultat eller lage et produkt, om et rollespill eller om en bruksanvisning. Det er mens de jobber med oppgaven og må bli enige, at læring kan skje. De grunnleggende ferdighetene skal gjennomsyre alle fag. En vektlegging av muntlig og skriftlig tekst, av lesing, av regning og bruk av digitale verktøy kan nettopp bidra til å styrke begrepsinnlæringen. Begrepslæringen styrkes ved bevisst å variere sjanger.

Det legges stor vekt på lesing og leseferdigheter i norsk skole. Særlig har gutters manglende ferdigheter og motivasjon for lesing vært debattert. Naturfaglige tekster spiller en stor rolle, og læreboka betyr mer i naturfag enn i mange andre skolefag. Lærebøkene er flott illustrert med tekst på ulike nivåer med diagrammer og bilder, men mange elever må ha veiledning for å trenge inn i slike multiple tekster. Faktabøker om naturfaglige emner som dinosaurer er noe som leses av mange elever, særlig mange gutter. Det samme gjelder

tidsskrifter som *Illustrert vitenskap* (Roe 2008). Den andre leseopplæringen dreier seg om å utvikle selve forståelsesaspektet ved lesingen, slik at elevene blir i stand til å lese stadig lengre og mer krevende tekster og kan tilegne seg ny kunnskap (Roe 2007).

Forskning på naturfagundervisning og forskning på minoritetsspråkliges læring konkluderer begge, og hver for seg, med at det er fokus på språk og begrepsutvikling som fører til læring. Å være naturfaglærer er å være språklærer. Å være naturfaglærer er å undervise elever i naturfagspråket. Vi kan bare lære eller undervise i et nytt språk ved å legge til rette for og skape anledninger der det nye språket kan praktiseres. Dette forutsetter glosearbeid. En bevisst bruk av glosebok for å arbeide med og utvide ordforrådet er fruktbart og nødvendig.

I naturfagundervisningen brukes muntlig og skriftlig tekst, bilder, diagrammer, tabeller, oversikter, modeller, grafer, matematiske symboler og formler. I tillegg kommer det praktiske arbeidet, naturfagforsøkene, som sammen med bruk av fysiske modeller kjennetegner naturfag. Naturfaget ligger vel til rette for å vektlegge konkretisering og visualisering ved innlæring av nye begreper. En større vekt på begrepsinnlæring vil ikke bare komme minoritetsspråklige til gode, men vil styrke naturfagforståelsen for alle.

Religion, livssyn og etikk⁵⁰

Undervisningen i Religion, livssyn og etikk (RLE) skal være objektiv, kritisk og pluralistisk. Det betyr at likeverdig pluralistisk undervisning om religioner, livssyn og etikk skal være det sentrale perspektivet i RLE-faget. Undervisningen skal gi elevene kompetanse på det flerkulturelle området ved å formidle kunnskap om kulturelle, religiøse og livssynsmessige forhold. Dette er kunnskap som er nødvendig for å forstå det som skjer i samspillet mellom mennesker i skole og samfunn. I klasserommet er målet at denne kunnskapen aktiveres i samspillet mellom elevene. Faget skal være en møteplass for elever med ulik bakgrunn og en plattform for mangfoldig dialog. I vår tid er det å ha kompetanse om samspillet mellom religion, livssyn og kultur avgjørende. På dette området har derfor RLE-faget en sentral rolle, både i opp-

⁵⁰ Det følgende er basert på notat om flerkulturelle perspektiver i faget Religion, livssyn og etikk, utarbeidet av førstelektor Tove Nicolaisen, Avdeling for lærerutdanning og internasjonale studier, Høgskolen i Oslo. Oversendt utvalget 28. januar 2010.

læringen av minoritetsspråklige og i opplæringen til interkulturell kompetanse hos alle elever, uavhengig av kulturell og livssynsmessig bakgrunn. Det enkelte barn må bli sett, respektert og tatt på alvor, og både individuelle og lokale hensyn bør ivaretas⁵¹.

Det kan pekes på enkelte utfordringer knyttet til flerkulturelle/interkulturelle perspektiver i RLE, blant annet knyttet til konstruksjoner av normalitet, undervisningens ståsted, såkalt «andre-gjørende prosesser» samt spørsmål om inkludering og ekskludering. RLE-planen sier at undervisningen skal være pluralistisk. Det må innebære at undervisningen har basis i mangfoldet, ikke i én religiøs eller kulturell tradisjon. Det innebærer også at en ikke må presentere en religion som normal og naturlig (eller norsk) i forhold til andre som er annerledes, avvikende eller merkelige. Det samme gjelder presentasjonen av elementer i religioner og livssyn. Den type «vi og de andre perspektiv» fører til annerledesgjøring av de som ikke er inkludert i det normale «vi-et». Noen blir inkludert og andre blir ekskludert.

Utfordringen gjelder også i forhold til internt mangfold i religiøse, livssynsmessige og kulturelle tradisjoner. Det kan dreie seg om at retninger eller grupper innenfor en tradisjon kan bli usynliggjort eller marginalisert i undervisningen. Eksempler på dette kan være den tamilske hindutradisjonen, sjia retningen og sufismen innenfor islam. Det kan også dreie seg om folk er mer eller mindre religiøse. Det er viktig at undervisningen ikke fremmer stereotype forestillinger om minoritetsspråklige elever.

En annen fallgrube er å presentere religioner ut fra et perspektiv der trosinnhold og dogmer blir det sentrale og normale på bekostning av religiøs praksis.

Tar undervisningen utgangspunkt i mangfoldet, vil ulike tilnærminger til tro og praksis, til det religiøse og det sekulære, til gudsbilder og ikonografi, til toleranse og respekt kunne bli inkludert. Arbeid med fortelling i et flerkulturelt perspektiv er også en utfordring (Breidlid og Nicolaisen 2008). Et eksempel som kan trekkes frem er at jødedom, islam og kristendom har fortellinger om mange av de samme personene og hendene, og at disse fortellingene noen ganger motsier hverandre.

Et sentralt spørsmål når det gjelder likeverdig undervisning, handler om hvordan læreren forholder seg til eget ståsted og språklig definisjonsmakt.

Det er ikke uvanlig i undervisningen å «oversette» begreper fra en tradisjon til norske eller kristne begreper. For eksempel kan karma bli oversatt med handling, atman med sjel og avatar med inkarnasjon. Hensikten kan være god. Motivet kan være å vektlegge det som er felles i tradisjonene eller å gjøre begreper mer forståelige for majoriteten i klassen. Det innebærer imidlertid at minoritetsspråklige ikke får mulighet til å oppleve og å bruke sitt begrep i undervisningen. Dessuten er det slik at når begreper fra en tradisjon oversettes til et annet språk, innebærer det alltid en tolkning og forskyvning i betydning. Begrepet forstås ut fra en annen kontekst enn den opprinnelige. På den andre side ser vi ofte at minoritetsspråklige selv velger «oversettelsesstrategien» for å gjøre seg forstått. Det står de selvfølgelig fritt til å gjøre.

Det kan stilles spørsmål ved om en i undervisning og læreverk i størst mulig grad bør bruke autentiske begreper. Minoritetsspråklige elever vil erfare at begreper fra deres egen tradisjon får plass i undervisningen, samtidig som alle elever blir kjent med begrepene. Dette vil kunne fremme flerspråklig forståelse for alle elever. Utfordringen vil bli å bygge broer mellom begreper fra ulike tradisjoner på en slik måte at en tar det autentiske begrepet på alvor, samtidig som en fremmer gjensidig forståelse.

Musikk⁵²

I norsk musikkpedagogikk og musikkformidling er det mange eksempler på at musikk anses å ha en spesiell betydning som redskap til å fremme flerkulturell forståelse⁵³. I Kunnskapsløftet fremheves musikkens rolle både i forhold til å fremme tilhørighet til egen kultur og til å bygge respekt og toleranse overfor andre. I Rammeplanen for Kulturskolen med tittelen «På vei til mangfold» (Svendsen m. fl. 2003) omtales estetiske uttrykksformer som brobyggere på tvers av kulturelle forskjeller, og det legges spesielt vekt på å ivareta et flerkulturelt perspektiv gjennom samarbeid med

⁵² Det følgende er basert på notatet «Musikkfaget i et flerkulturelt perspektiv», utarbeidet av professor Jan Sverre Knudsen, Avdeling for lærerutdanning og internasjonale studier, Høgskolen i Oslo. Oversendt utvalget 25. februar 2010.

⁵³ Innen musikkpedagogikken har det de siste 20 årene vokst fram en vesentlig interesse for flerkulturelle problemstillinger. Flerkulturell musikkpedagogikk har etablert seg som et eget internasjonalt fagfelt der en rekke nordiske og norske fagfolk deltar aktivt (Schippers 2009; Gruvstedt, Saether og Olsson 2000; Nerland 2004; Fock 2009; Knudsen 2010). Dette har resultert i tiltak og prosjekter rettet mot barn og unge og påvirket både lærebøker og undervisningspraksis i Norge.

⁵¹ Det vises til formålsbeskrivelsen i RLE-planen.

innvandrer miljøer. I pensumbøker for grunnskolen har for så vidt det kulturelle mangfoldet fått en naturlig plass.

Musikk kan betraktes som et universelt språk med et kulturovergripende potensial. Musikalsk samspill fremstår som en metafor for menneskelig samhandling på tvers av språk og kulturell bakgrunn, noe som også kan utnyttes pedagogisk. Elever i en flerspråklig klasse kan ha glede av å lytte til eller spille musikk fra hverandres kultur uten å kjenne hverandres språk. Musikk handler også om kulturell tilhørighet. Det anses som viktig at musikkfaget er på høyde med samfunnsutviklingen ved at minoriteter og kulturelle grupper er representert i faget og at alle elever kan oppleve anerkjennelse ved at faget beskjeftiger seg med musikk de føler en tilknytning til. Dernest krever musikalsk samspill fysisk samhandling, noe som kan gi gode fellesopplevelser på tvers av bakgrunn og tilhørighet. Kultur blir ikke bare noe en lærer om, men noe en gjør sammen og kjenner på kroppen.

I Norge har det siden slutten av 1980-tallet funnet sted en omfattende satsing på bruk av musikk i arbeidet for å styrke integrering og bygge forståelse for innvandreres kultur. Det har vært gjennomført en lang rekke såkalt flerkulturelle musikkprosjekter i skoler og barnehager. Tanken har vært at skolekonserter og pedagogiske prosjekter som omfatter musikere fra innvandrer miljøer skal kunne gi barn en positiv identifikasjon og gode fellesopplevelser som i siste instans også vil kunne bidra til å hindre mobbing og rasisme. Skolekonserter har i stor utstrekning hatt et tverrkulturelt preg ved at norske musikere har opptrådt sammen med musikere fra innvandrer miljøer, ofte med musikk som er preget av kulturell hybridisering eller blanding.

Musikkfaget i grunnskolen åpner altså for vektlegging av kulturelt mangfold og gir et grunnlag for dette gjennom læreplaner og pensum. Likevel møter pedagoger en rekke utfordringer. Avgjørende spørsmål dreier seg om hvordan en i praksis forholder seg til det mangfoldet som ligger både i faget, i lærebøkene og i elevgrupper; hvilke prioriteringer som gjøres, hvilken mening musikken tilskrives og hvilke rammer den presenteres innenfor. Det kan i denne sammenheng være nyttig å utfordre noen vante kategorier som ofte legges til grunn for organisering av musikkfaget, som sjanger, etnisitet, nasjon og epoke. Dette er en utfordring som tas opp i nyere publikasjoner og forskning (Fock 2009; Schippers 2009).

En utfordring i undervisningen er å unngå å bruke musikk primært som markør for ulike na-

sjonale eller etniske grupper som er «annerledes». Når en slik markering knyttes til elever med minoritetsbakgrunn, kan det ofte oppleves som ubehagelig av de elevene som «markeres» på denne måten. En bør være klar over at det å få en hel classes oppmerksomhet rettet mot seg ved å fokusere på kulturelle markører kan oppleves belastende og i verste fall stigmatiserende (Özalp 2005). Det kan fremstå som et fremmedartet innslag som avviker fra «det normale» uten at det innlemmes i skolens felleskultur.

En annen utfordring ligger i lærerens egen musikalske bakgrunn. Musikk er forbundet med smak, tilhørighet og kulturell identitet, noe som en lærer uunngåelig også vil formidle i musikkundervisningen. Musikk er et fag som engasjerer og vekker følelser, både hos lærere og elever. En lærers personlige smak og engasjement er ressurs som kan og bør tas i bruk for å oppnå god musikkundervisning. En kan gjerne forvente at en lærer i grunnskolen setter seg inn i det musikalske mangfoldet som presenteres i pensum, men det er langt vanskeligere å forvente engasjement og innlevelse i forhold til musikkformer som en ikke har noe som helst tidligere forhold til.

En tredje utfordring som dreier seg om et flerkulturelt perspektiv, handler om å forholde seg til den musikkulturen som dyrkes av barn og unge utenfor skolens vegger. Musikk er et uttrykk som svært mange elever engasjerer seg i også utenfor skoletiden. Det er påfallende at mange unge med innvandrerbakgrunn føler seg tiltrukket av internasjonale ungdomskulturelle sjangere, og i særdeleshet hiphop. Dette er populærmusikk som i kraft av sin historie, sin geografiske utbredelse, og ikke minst, sitt aktuelle nedslagfelt blant barn og ungdom, peker mot en kulturell praksis som er flerkulturell i hele sitt vesen. Her inngår elever i kulturelle felleskap som ikke bygger på etnisitet og bakgrunn, men på sjangerfortrolighet og ekspressive ferdigheter (Knudsen 2008). Det kan i det hele tatt virke som disse musikkformene har den «fordelen» at de hverken er belastet med kulturelle bånd til foreldregenerasjonen eller til «hjemlandets» kultur.

I musikkpedagogisk arbeid som søker å oppfylle flerkulturelle ambisjoner vil det være nødvendig å forholde seg til disse nyere musikkformene som blomstrer utenfor skolens vegger, og som ofte vil representere elevenes kulturelle identitet i langt større grad enn tradisjonsmusikk fra et land langt borte. En spesiell utfordring dreier seg om at denne dagsaktuelle populærmusikken er i stadig endring og er derfor liten grad repre-

sentert i fagplaner og pensum. For en lærer vil det derfor ofte være nødvendig å ty til elevenes egen musikkunnskap og ekspertise som en ressurs i undervisningen.

8.8.3 Nærmere om utvikling av lesekompetanse

Det kan være særlige grunner til å rette oppmerksomheten mot leseren på mellomtrinnet generelt, og andrespråksleseren på mellomtrinnet spesielt⁵⁴. Forskning på leseutvikling viser at mange andrespråks elever på mellom- og ungdomstrinnet kommer til kort når det gjelder leseforståelse, både på grunn av manglende ordforråd på målspråket, på grunn av manglende bakgrunnskunnskap, og på grunn av lite varierte lesestrategier. Med referanse til blant andre Roe (2008) kan en også peke på at det i norsk skole helt frem til Kunnskapsløftets fokus på grunnleggende ferdigheter har vært lite oppmerksomhet rundt det en kan kalle den andre leseopplæringa. Etter at den tekniske avkodningen er gjennomført, har læreren i mange tilfeller overlatt til elevene å utvikle seg som lesere, ved å la dem lese selv, uten noen opplæring. Kulbrandstad (2003) peker på at særlig andrespråksleseren taper på ei slik tilnærming, og omvendt at han eller hun profiterer på å ha lærere som eksplisitt arbeider med å utvikle leseforståelse og lesestrategier.

Forskning på andrespråks elever og ordtilegnelse på målspråket har videre vist at nye ord best læres når de gjentas systematisk over tid, og når de læres i de ulike sammenhengene de kan opp tre i. Golden (1998) har vist betydningen av at alle faglærere i skolen, altså ikke bare norsklærere, tar ansvar for at elevene utvikler sitt ordforråd. Faglærere generelt må derfor bestrebe seg på å identifisere hvilke ord som hindrer elevene i å forstå fagstoffet, og bidra til å lage gode forklaringer, gjerne i samarbeid med elevene. Dette er for øvrig en vesentlig del av Kunnskapsløftets og nå også de nye grunnskolelærerutdanningenes understreking av at alle fag har medansvar for å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter.

8.9 Utvalgets vurderinger

Mange minoritetsspråklige elever i grunnskolen har høy skolemotivasjon og innsats. Likevel er det

markerte forskjeller i læringsutbytte mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn. Det synes å være en ekstra utfordring for innvandrere som kommer til Norge sent i skoleløpet. Mesteparten av prestasjonsforskjellene i grunnskolen kan forklares ut fra at minoritetselevenes foreldre oftere har lavere utdanning enn det som er vanlig i Norge. Dette tilsier at minoritetsspråklige elever vil ha stor fordel av generelle tiltak som tar sikte på å redusere betydningen av elevers sosiale bakgrunn i skolen, som bedre tilpasset opplæring for alle og generelle forbedringer av læringsmiljø og kvaliteten på opplæringen. Å sikre elever et godt leksehjelpstilbud vil også bidra til å redusere forskjeller i elevers læringsutbytte.

For å få likeverdig utbytte av opplæringen, vil mange minoritetsspråklige elever ha behov for særskilt språkopplæring. På dette området er det etter utvalgets vurdering en rekke utfordringer som krever en helhetlig innsats. Dette gjelder særlig etterlevelse og praktisering av regelverket, organiseringen av opplæringstilbudet og implementeringen og bruk av læreplanene. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av elevenes morsmål i opplæringen innenfor rammene av dagens regelverk. Utvalget mener det er nødvendig med en presisering av regelverket for å sikre elevenes rettigheter til særskilt språkopplæring på en bedre måte.

8.9.1 Særskilt språkopplæring

Utvalgets erfaringer tilsier at elever mange steder ikke gis den opplæring de etter opplæringsloven § 2-8 skulle hatt. Manglende etterlevelse av regelverket er observert flere steder. Flere steder fattes ikke enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og elever får ofte et svært begrenset tilbud etter § 2-8.

Utvalget ser at det kan være grunn til å anta at det er en betydelig variasjon i kvaliteten på den særskilte norskopplæringen som blir gitt elevene rundt om i landet. Dette må antas å skyldes både uklarheter i regelverket, svak regelverksforståelse, manglende kompetanse, forankring, organisering og økonomi. Særskilt norskopplæring har mange steder et betydelig forbedringspotensial, noe som blant annet fremkommer av evalueringen av ny læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (Rambøll Management 2009a; Danbolt m. fl. 2010).

Gjennom sitt arbeid har utvalget konstatert at mange elever antagelig også skulle ha mottatt

⁵⁴ Notat til utvalget fra førsteamanuensis Finn Aarsæther: «Utvikling av minoritetsspråklige elevers lesekompetanse – et veiledningsprosjekt på en 1.-7. skole», 19. februar 2010.

Boks 8.4 Praksiseksempel¹

Timens neste sekvens er også i plenum, og brukes til å la elevene identifisere nye og vanskelige ord i lærebokteksten. Læreren fungerer nå som sekretær for elevene, og skriver opp elevenes ord på tavla. Nå kunne hun ha valgt enten å forklare orda sjøl, eller be elevene om å slå opp i ei ordbok, men hun velger istedenfor å la dem komme med forslag til hvordan orda kan forklares. Det blir en felles oppgave å forhandle seg frem til om forklaringene er gode og gyldige. Slik får denne sekvensen også karakter av utforskende samtale der elevene utfordres kognitivt og verbalt. Elevene skriver deretter ned ord og ordforklaringer i bøkene sine, og skaffer seg på denne måten ei slags ordbok til videre arbeid.

Siste del av timen brukes til gjennomgang av ny lekse, også dette i plenum. En og en elev leser et avsnitt og etter hvert avsnitt stopper læreren aktiviteten og stiller konkrete leseforståel-

sesspørsmål. Slik rettes oppmerksomheten mot forståelsesdelen av lesekompetansen, noe som er helt sentralt for videreutvikling av grunnleggende ferdigheter på mellomtrinnet. På denne måten sikrer læreren seg at elevene har fått en reell mulighet til å arbeide på egenhånd med læreboka hjemme til neste gang de skal ha faget.

Oppsummerende kan en si at det som gjør dette til god klasseromspraksis, er kombinasjonen av å åpne for utforskning og refleksjon, samtidig som arbeidet preges av systematikk, både i inndeling i ulike sekvenser i timen, men særlig i forhold til arbeid med ord- og leseforståelse.

¹ Praksiseksemplet er hentet fra notat til utvalget fra førsteamanuensis Finn Aarsæther: «Utvikling av minoritetsspråklige elevers lesekompetanse – et veiledningsprosjekt på en 1.-7. skole», 19. februar 2010.

morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Utvalget finner at manglende bruk av morsmåls- eller tospråklig fagopplæring kan skyldes flere ulike forhold. Særlig synes manglende kompetanse og regelverksforståelse, stedvis liten tilgjengelighet av kvalifiserte morsmåls lærere foruten knappe økonomiske ressurser, å være utslagsgivende. Videre kan mye tyde på at opplæring av minoritetsspråklige elever ikke oppleves å ha tilsvarende status som opplæring av majoritetsspråklige elever (Rambøll Management 2006b; Rambøll Management 2009a; Vibe, Aamodt og Carlsen 2009). Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Slik utvalget ser det, eksisterer det pr. i dag betydelige muligheter for å øke bruken av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor de rammene dagens regelverk gir.

Det følger av gjeldende regelverk at særskilt norskopplæring er rangert som det fremste virkemiddelet for å sikre det særskilte språkopplæringstilbudet til språklige minoriteter. Departementet redegjorde for endringene i Ot.prp. nr. 55 (2003-2004). Daværende regelverk ble opplyst å være vanskelig å praktisere, og samtidig ble heller ikke læringsutbyttet oppfattet som tilfredsstillende. Utvalget har merket seg at det fra departementet i ettertid ikke har vært tatt til orde for å foreta endringer av §§ 2-8 og 3-12 slik daværende

mindretall tok til orde for i komitéinnstillingen, jf. Innst. O. nr. 92 (2003-2004). Verken gjennom St.meld. nr. 16 (2006-2007) eller St.meld. nr. 23 (2007-2008), Stortingets behandling av disse, jf. Innst. S. nr. 164 (2006-2007) og Innst. S. nr. 10 (2008-2009), eller i forbindelse med innføring av nytt fjerde ledd i opplæringsloven § 2-8, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) ble spørsmålet om sidestilling av virkemidlene tatt opp igjen.

Utvalget har imidlertid merket seg at verken etter dagens eller tidligere regelverk, kan læringsutbyttet vurderes som tilfredsstillende. Videre synes praktiseringen av de aktuelle bestemmelsene både i dag og tidligere å ha vært mangelfull. Utvalget kan derfor ikke se at det i seg selv er rettighetsfestingen som synes avgjørende, men heller hvorvidt skoleeier og skoleledelse i praksis evner å følge regelverket og ha god kvalitet i opplæringen.

Når særskilt språkopplæring vurderes, må hva som er ønskelig settes opp mot hva som synes praktisk mulig. Utvalget ser at det eksisterer betydelige geografiske variasjoner med hensyn til elevsammensetning, reiseavstander, ressurser og lærerkompetanse i Norge. For utvalget synes en forventning om å kunne gi alle minoritetsspråklige elever kompetent morsmåls- eller tospråklig opplæring, ikke realiserbar. Samtidig mener utvalget det er et betydelig potensial for å øke bruken

Boks 8.5 Inkludering gjennom bruk av biblioteket som læringsarena – «Bokbadprosjekt»¹

Elevene får tilgang til å lese og arbeide med et rikt utvalg av skjønnlitteratur og faglitteratur i klasserommet og på biblioteket. Skjønnlitteratur og lystlesing gis høy prioritet i kombinasjon med integrert temaundervisning i norsk, samfunnsfag og naturfag. Dette erstatter delvis ordinære arbeidsmetoder der én lærebok i hvert av fagene ofte står sentralt. I norskfaget i prioriteres også arbeid med hele forfatterskap, forfatterbiografier og spesifikke temaer. Pedagogiske prinsipper som anvendes er kombinasjoner av lesing, skriving, muntlig formidling og digital og estetisk bearbeiding.

Lærere og bibliotekarer samarbeider om å velge et rikt utvalg av litteratur til tverrfaglig temaundervisning som integrerer norsk, samfunnsfag og naturfag, og til prosjektundervisning i norskfaget.

Innenfor temaundervisningen legges stor vekt på skjønnlitteratur innenfor ulike sjangre og illustrerte bøker og faktabøker. Litteraturen har varierende vanskelighetsgrad, fra de enkleste tekster til krevende tekster i forhold til aldersgruppen, elevenes forutsetninger og temaet for undervisning. Elevene får tilgang til norsk og flerspråklig litteratur på elevenes førstespråk i bokbadprosjektet.

Elevene velger selv bøker de vil lese i skoletiden og på fritiden innenfor «bokbadprosjektet».

Det er regelmessig bruk av folkebiblioteket og skolebiblioteket i skoletiden. Det er et pedagogisk prinsipp at alle elevene undervises i sammenholdte klasser i «bokbadprosjektet». Det vil si at alle elevene i klassen/gruppen er innenfor det sosiale fellesskapet når det er temaundervisning innenfor prosjektet og besøk til skolebibliotek og folkebibliotek. Litterære begivenheter iverksettes som sosiale begivenheter og inkluderer alle uavhengig av elevenes forutsetninger. Det pedagogiske fokuset i prosjektet rettes mot innhold og kommunikasjon. Differensiering finner sted ved at hver elev kan samrå seg med lærer og bibliotekar og velge bok som han/hun har lyst til å lese og er i stand til å lese selv.

Det er registrert en betydelig økning i elevenes lesning i løpet av prosjektets første år. Resultatene indikerer at de flerspråklige elevenes læringsutbytte omfatter grunnleggende ferdigheter som forståelse av begreper på norsk og på andre språk de bruker, metaspråklig kompetanse, identitetsutvikling og kunnskaper som de tilegner seg gjennom egen lesning.

¹ Notat til utvalget fra professor Joron Pihl: «Rapport til Østbergutvalget fra prosjektet Multiplisitet, myndiggjøring, medborgerskap. Inkludering gjennom bruk av biblioteket som læringsarena (2007-2011)», 29. januar 2010.

av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor dagens rammeverk⁵⁵. Tilgjengelige morsmålsressurser bør i størst mulig utstrekning settes inn der dette vurderes pedagogisk nødvendig.

Utvalget viser til at elevene i grunnskolen representerer et etnisk, religiøst, kulturelt og språklig mangfold, og de kommer til skolen med svært ulike forutsetninger. Blant barna fra språklige minoriteter som er født og oppvokst her i landet, kommer noen til skolen med gode ferdigheter både i morsmålet og norsk. Andre har velutviklede ferdigheter i morsmålet, men begrensede fer-

digheter i norsk. Noen kommer til skolen med begrensede ferdigheter både i morsmålet og i norsk. Behovet for morsmålsopplæring og tospråklig støtte må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Blant de barna eller ungdommene som kommer til landet rett før, eller i løpet av skolealderen, vil ferdighetene i morsmålet variere, avhengig av den skolegangen de har fått tidligere. Dette er elever med sparsomme eller ingen ferdigheter i norsk. Noen av dem vil være barneanalfabeter, dvs. barn over 10 år som på grunn av mangelfull opplæring ikke kan lese eller skrive noe språk. Elevene kan være barn som har kommet alene til landet (enslige mindreårige) eller barn av arbeidsinnvandrere, flyktninger eller asylsøkere.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget økt og variert bruk av virkemidlene særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Bruken av virkemidlene må være tilpasset

⁵⁵ Det må imidlertid tilføyes at det innenfor dagens regelverk ikke er anledning til tilrettelegging av andre fag enn norsk med hjemmel i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. I forhold til tilrettelegging i andre fag må det vurderes om eleven har behov for spesialundervisning. Utvalget finner dette lite hensiktsmessig.

den enkelte elevs behov, og blant annet vurderes ut fra alder, første- og andrespråksnivå og tidligere skolebakgrunn.

Eleven forutsettes å ha oppnådd nivå 3 i læreplan i grunnleggende norsk ved overgang til ordinær læreplan i norsk. Opplæring inntil eleven har oppnådd nivå 3 må gjennomføres ved opplæring etter tilpassing til læreplan i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. For nærmere om læreplanene vises til punkt 8.9.3. Opplæring ut over nivå 3 forutsettes å skulle foregå på grunnlag av den ordinære norskplanen. Utvalget legger til grunn at nivå 3 i læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, innebærer at eleven vil ha tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær opplæring i norsk.

Av forskrift til opplæringsloven § 1-1 bokstav e fremgår at elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal få opplæring etter tilpassing til læreplan i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Den tidsmessige begrensningen i bestemmelsene om at rett til særskilt språkopplæring kun skal gjelde til eleven har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den ordinære undervisningen, anser utvalget som uheldig. Utvalgets erfaring samt foreliggende forskning tilsier at skolene bør være åpne for at elever kan ha behov for en viss støtte utover oppnådd nivå 3. Begrunnelsen er at det tar lang tid å lære et andrespråk så godt at eleven kan oppnå fullt læringsutbytte i fagene.

Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring er hensiktsmessige hjelpemidler for å lære norsk, men har også en verdi i seg selv for å styrke elevenes flerspråklighet. For å sikre eleven fortsatt progresjon i norsk og i øvrige fag, mener utvalget at tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring bør vurderes etter at eleven har gått over til ordinær opplæring⁵⁶. Utvalget mener det ved overgang til ordinær læreplan i norsk skal foretas en ny vurdering av om eleven har behov for tospråklig støtte – for eksempel i matematikk eller samfunnsfag og/ eller morsmålsopplæring. Ved overgang til ordinær læreplan i norsk skal det fattes nytt enkeltvedtak om at særskilt norskopplæring skal opphøre og at eleven eventuelt har be-

hov for videre tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Det er viktig at eleven også i denne perioden følges opp gjennom kartlegging for å se progresjonen i elevens læringsutbytte.

Utvalget mener det vil være nødvendig å presisere retten etter § 2-8 (og § 3-12) når det gjelder omfang, rom for avvik fra fag- og timestfordelingen, organisering, kompetanse m.v. Dette vil også innebære at læreplan i morsmål må omarbeides, jf. for øvrig punkt 8.9.4.

Foreliggende kartleggingsmaterieill vil for øvrig måtte forbedres. Materiellet må både bli mer finmasket og det må kunne forenkles for «underveiskartlegging». Utvalget mener det ligger et uutnyttet potensial i å digitalisere kartleggingsmateriellet.

Nærmere om organisering av opplæringstilbudet

Å organisere norskopplæringen i egne grupper innebærer enkelte utfordrende avveininger. Minoritetsspråklige elever er en heterogen gruppe. Dette stiller store krav til dem som skal velge ut hvilke elever som har behov for særskilt språkopplæring. Det vil måtte foretas en kartlegging av elevene reelle behov før endelig organisering velges⁵⁷. Samtidig skal en være klar over at en praksis med kartlegging av elevene for å identifisere de som har behov for særskilt språkopplæring, vil kunne bidra til en klientifisering av elevene (Hauge 2007: 212). En utstrakt kartlegging for å identifisere elever med behov for grunnleggende norskopplæring, vil kunne bidra til en sterk konsentrasjon av pedagogisk praksis rundt mangler hos elevene. Siden det settes fokus på elevenes mangler, blir ikke elevenes tospråklighet vurdert som en ressurs. Morsmålsopplæringen, og dermed utbyggingen av deres tospråklige potensial, blir ensidig knyttet opp til beherskelsen i norsk (Özerk 2005).

Det kan stilles spørsmål om hva som er best for elevene; å få opplæringen i egne grupper eller å få norskopplæringen sammen med majoritetsspråklige elever. Utvalget registrerer at det i litteraturen ikke synes å være et entydig svar. For utvalget fremstår det som særlig betydningsfullt at minoritetsspråklige elever samhandler både med jevnaldrende og med voksne. Sentralt blir det da hvor ofte hver enkelt elev kommer i gunstige sam-

⁵⁶ Når vi lærer oss nye fag, må vi på samme tid tilegne oss nye begreper og nye språklige koder. Dette gjelder alle elever og i både teoretiske og praktiske fag. Men de elever som ikke behersker undervisningsspråket godt nok, møter her et dobbeltsidig krav. Det ene er å forstå den språklige komponenten, det andre er å forstå den faglige komponenten, jf. Özerk 1992. For nærmere om dette vises til rapportens kapittel 5.

⁵⁷ Utvalget finner grunn til å vise til at det verserer diverse historier i sektoren om opprettelse av slike tilbud utelukkende på bakgrunn av at innskrevne elever har utenlandsklingende navn og at skoleeier og -ledelse derfor har antatt at elevene ikke har norsk som morsmål.

handlingssituasjoner med læreren. I denne forbindelse vil utvalget tilføye at det synes sentralt at den tospråklige læreren også er til stede inne i de ordinære gruppene, og at begge språkene benyttes i opplæringen (Hauge 2007: 66; Myklebust 1993).

Det må foretas en samlet avveining mellom hensynet til klassefellesskapet og hensynet til elevens nåværende mestring/beherskelse av norsk. Utvalget mener elevens behov og norskspråklige ferdigheter må danne utgangspunktet for organiseringen av opplæringstilbudet. Relevant i skjønnsvurderingen vil ellers være oppholdstid. Videre vil det være sentralt om norsklæreren innehar nødvendige kvalifikasjoner til å integrere andrespråksperspektivet i norskopplæringen, siden det da vil være større mulighet for at eleven kan profitere på å delta i opplæringen sammen med majoritetsspråklige, enn om læreren ikke har slike kvalifikasjoner. Om læreren i særskilt norsk innehar tilstrekkelige kvalifikasjoner til å kunne tilrettelegge norskopplæringen i et andrespråksperspektiv, eller om eleven vil kunne få samme opplæring som basisgruppen, bare langsommere, etter at en er tatt ut av basisgruppen, er videre en faktor som bør inngå i vurderingen. Arbeidsmåtene i basisgruppen, herunder omfanget av tradisjonell formidling og elevens mulighet til å delta i smågruppeaktivitet, synes også sentralt. Tilgjengelig opplæringsmaterieell og elevgruppens miljø er i tillegg faktorer som bør kunne inngå i en slik vurdering. Videre bør foreldrene trekkes inn i en slik vurdering.

Utvalget viser til at alle former for organisering vil kunne innebære både fordeler og ulemper. Det synes imidlertid sentralt at ovennevnte faktorer tas med i en konkret vurdering når et opplæringstilbud skal tilrettelegges. Utvalget mener at siktemålet må være at minoritetsspråklige elever tidligst mulig integreres i basisgruppen, og dette bør veie tungt i de konkrete vurderinger skoleleder og skoleeier foretar. Samtidig legger utvalget til grunn at nyankomne elever som kommer mer eller mindre direkte til skolen fra utlandet, vil ha behov for opplæring i egen gruppe i en viss periode. Utvalget har derfor viet innføringstilbud en særskilt oppmerksomhet, jf. kapittel 10.

Nærmere om morsmålsopplæring

Det har gjennom årene vært diskusjoner om morsmålsopplæring, og utvalget har sett noe nærmere på dette. Blant annet har utvalget sett på om

morsmålsopplæring, og tospråklig fagopplæring, igjen bør sidestilles med særskilt norskopplæring, jf. Ot.prp. nr. 55 (2003-2004). Videre har utvalget vurdert om retten til morsmålsopplæring bør styrkes.

Målet for opplæringen er at elevene skal få et grunnlag for videre utdanning og arbeid og bli aktive deltakere i det norske samfunnet. Morsmålet kan dermed være et redskap for begrepsutvikling, for kunnskapstilegnelse og være et grunnlag for innlæring av norsk. Morsmålsopplæringen kan bidra til å lette elevenes utviklings- og utdanningsmuligheter i Norge. Morsmålsopplæringen vil på denne måten kunne støtte det enkelte barns identitetsutvikling og kognitive utvikling.

Utvalget viser til at det er positive erfaringer med at barn og elever med begrensede norskferdigheter får tilbud om morsmålsopplæring. I barnehagen letter det tilvenning, styrker samarbeidet med foreldrene og sikrer at barna får like mye ut av barnehagedagen som jevnaldrende majoritetsspråklige barn. I skolen forutsettes det i utgangspunktet å være størst behov for denne opplæringen i den første lese- og skriveopplæringen, gjerne knyttet til de første årene av grunnskolen. Tilbudet kan likevel måtte strekke seg over flere skoleår når det er behov for det. Da elevgruppen er svært sammensatt, er det vanskelig å finne ordninger som er fullt ut dekkende for alle grupper.

Utvalget legger til grunn at mulighet for utvikling i sitt morsmål har betydning for den enkeltes kognitive og emosjonelle utvikling. Flerspråklighet har en verdi for den enkelte, og flerspråklighet vil i tillegg kunne styrke Norges muligheter for å lykkes i et globalt arbeidsmarked over tid. Ved å fremme den enkeltes flerspråklighet, kan dette igjen bidra til å fremme interkulturell forståelse og samhandling. Etter utvalgets mening bør flerspråklighet i større grad fremmes som et ideal i opplæringen.

Innføring av rett til morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever har tidligere vært foreslått, jf. NOU 1995: 12. Utvalget viser til at det ikke forelå enstemmighet for forlaget om rett til morsmålsopplæring. Utvalget har merket seg flertallets begrunnelse for forslaget om lovfesting og den prinsipielle tilnærming en her valgte. Utvalget har også merket seg de avveininger som er blitt gjort om morsmålsopplæring i grunnskolen i etterkant av ovennevnte utredning, jf. St.meld. nr. 25 (1998-1999) og Ot.prp. nr. 55 (2003-2004). Det synes nå å være rimelig enighet om at det offentliges ansvar på dette området primært er knyttet til enkeltelevens utviklings- og utdanningsmulighe-

ter i Norge, jf. St.meld. nr. 17 (1996-1997), St.meld. nr. 25 (1998-1999) og St.meld. nr. 49 (2003-2004).

Morsmålsundervisning kan gi positive effekter. I Sverige har minoritetsspråklige elever rett til morsmålsundervisning, og utvalget har med interesse vurdert de erfaringer en har gjort seg (Skolverket 2008). Rett til morsmål gir imidlertid grunnlag for ulik praksis, særlig fordi det gis mulighet for unntak. Ofte er ikke morsmålsundervisning gjennomførbart på grunn av spredt bosetting, mangel på lærerkrefter, eller at det lar seg ikke gjøre å finne tid. Erfaringer fra Sverige viser at når undervisningen blir lagt på ukurante tider utenfor ordinær skoletid, ender det ofte med at elevene ikke benytter seg av tilbudet. Organisatoriske utfordringer kan føre til ulik eller dårlig praksis, som igjen kan føre til motstand mot ordningen. Det kan være nærliggende å tro at lignende utfordringer vil dukke opp hvis ordningen innføres i Norge, og en antagelse om å kunne skaffe (kvalifiserte) lærerressurser som kan gi morsmålsundervisning til alle, fremstår ikke som realistisk. Muligheter for å gi morsmålsundervisning til større språkgrupper samtidig som andre morsmålsstøttende ressurser benyttes overfor de som ikke har en morsmålslærer (litteratur, nettressurser, bruke medelever med samme morsmål som ressurs), bør i så fall vurderes.

Bakken (2007) viser til to ulike språkmodeller for læring av andrespråk ved utnyttelse av morsmål:

- «Sterke» modeller for språkopplæring der barna / elevene lærer språk innenfor en additiv ramme i språkhomogene grupper med mål om funksjonell tospråklighet
- «Svake modeller» der barna støttes på morsmålet i en overgangsfase til de forstår og snakker så mye norsk at de kan følge ordinært opplegg og undervisning i barnehage og skole

Utvalget har fremhevet verdien av et utviklet morsmål og flerspråklighet, og på et slikt grunnlag vil «sterke modeller» naturlig være å foretrekke. Utvalget kan imidlertid vanskelig se at sterke modeller vil kunne være realistiske å gjennomføre i stor skala i Norge. Blant annet vil slike modeller være vanskelig å gjennomføre ressursmessig fordi det finnes så vidt mange forskjellige språk på hver skole og i hver barnehage.

Opplæring i morsmål vil også kunne bidra til å styrke barnas identitetsfølelse. Målet med morsmålsopplæringen bør ikke, slik utvalget ser det, bare være instrumentell i forhold til utvikling av

andrespråkskompetanse. Morsmålsopplæring har en verdi i seg selv som et ledd i utviklingen av flerspråklighet.

Utvalget støtter seg til målet om å styrke opplæring i og bruk av morsmål i skolen, men det er en vanskelig avveining om dette best kan sikres gjennom en generell individuell rett til morsmålsopplæring (utover dagens rett etter § 2-8) eller gjennom ulike insitamentet og tiltak.

Utvalget anbefaler økt bruk av morsmål til støtte for særskilt norskopplæring. Det er et potensial for økt bruk innenfor dagens regelverk. Utvalget mener det må arbeides mer aktivt for at dette gjøres i praksis.

Utvalgets flertall, medlemmene Hasan Ajnadzic, Anders Bakken, Sølvi Ona Gjøl, Nina Tangnæs Grønvold, Helge Jagmann, Rita Kumar, Bodil Labahå, Arne Rekdal Olsen, Pernille Pettersen Smith og leder Sissel Østberg, viser til at en generell individuell rett til morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever i praksis ville bli vanskelig å gjennomføre i deler av landet. Etter en samlet vurdering ønsker flertallet derfor at morsmålsopplæringen, som utvalget ønsker å styrke, bør skje ved å utnytte dagens rett til morsmålsopplæring i større grad enn hva som er tilfellet, ved å utvikle ordninger med morsmål som et fag som kan velges gjennom hele skoleløpet som alternativ eller tillegg til fremmedspråk og gjennom opplæring i ikke-vestlige språk som fremmedspråk. Flertallet vil for øvrig vise til det arbeid som er gjort i forbindelse med strategiplanene Språk åpner dører og Likeverdig opplæring i praksis. Det anbefales at vellykkede prosjekter og forsøk videreutvikles med sikte på varig styrking av flerspråklighet i grunnopplæringen. Etter flertallets vurdering bør det ses hen til de erfaringer som vil fremkomme i den forestående evalueringen av strategiplanen for likeverdig opplæring, jf. punkt 2.3. Leksehjelp med personer som behersker elevenes morsmål mener flertallet også vil være positivt.

Under henvisning til de betydelige elektroniske læringsressurser som nå er under utvikling, mener flertallet at en utvikling av tilbud om morsmål som alternativ eller tillegg til fremmedspråk og ikke-vestlige språk som fremmedspråk, skal kunne være praktisk gjennomførbart langt flere steder i landet.⁵⁸ Dette vil mange steder fordre nytt fjernundervisningsutstyr og videreutvikling og bedre tilgjengelighet av digitale læringsressurser. Systemer for e-læring vil kunne være en hensiktsmessig løsning for morsmålsundervisning for mindre språkgrupper og i områder med

spredt geografisk bosetting. Det bør ses på hvordan steder med høy kompetanse innen ulike morsmål kan være ressurscenter for hele eller deler av landet med hensyn til fjernundervisning. Dette må også sees i sammenheng med nettstedet morsmål.no. Fjernundervisning åpner også for mulighet til leksehjelp over nettet og til større samarbeid mellom morsmåls lærere – også på tvers av landegrensene. Flertallet viser til at det er en mulig sammenheng mellom hvordan retten til særskilt språkopplæring er formulert i § 2-8 og den manglende bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring utvalget har funnet. For bedre å synliggjøre at vurderingen av elevenes rett til særskilt språkopplæring etter første ledd skal være knyttet til elevenes behov, foreslås visse endringer i § 2-8. Flertallet er inneforstått med at de praktiske begrensninger hva gjelder tilgjengelig og kvalifisert personell, fortsatt vil gjelde.

Utvalgets mindretall, bestående av medlemmene Aina Bigestans, Agneta Bolinder, Petter de Presno Borthen, Bashar Al Raho og Håvard Vederhus, mener at det må innføres en generell lovfestet rett til morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i videregående opplæring.

Mindretallet mener at retten burde utløses for elever der minst én av foresatte har et annet språk enn norsk som morsmål og der språket blir brukt av eleven i daglig kommunikasjon med andre. Retten burde forutsette at eleven har grunnleggende kunnskaper i språket og at eleven ønsker å få slik opplæring.

Disse medlemmer støtter intensjonen i forslagene fra utvalgets flertall om tiltak som vil stimulere til økt bruk av morsmålsopplæring i skolen, men er uenig i at retten til morsmålsopplæring skal være knyttet og begrenset til hvor god eleven er i norsk. Disse medlemmer støtter utvalgets forslag og vurderinger knyttet til særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring, men vil skille retten til morsmål fra disse rettighetene. Disse medlemmer viser videre til utvalgets generelle, positive vurderinger av morsmålsopplæring.

Sverige har i dag lovfestet rett til morsmålsopplæring for elever både i grunnskolen og i videregående opplæring. Retten er regulert etter tilnærmet samme kriterier som skissert innledningsvis. I tillegg er retten i Sverige noe begrenset ut fra kommunenes forutsetninger, blant annet at det må finnes tilgjengelige morsmåls lærere og at det må være minst fem elever som ønsker undervisning i språket i kommunen.

Medlemmene bak denne særmerknaden mener det er naturlig at en lovfestet rett til morsmålsopplæring i Norge i stor grad er regulert etter de samme begrensningene som i Sverige. Det er viktig at en generell rett til morsmål er en realistisk rettighet for elevene som praktisk lar seg gjennomføre, samtidig som retten må innebære en klar forpliktelse for skoleeier. Kravet om tilgjengelige morsmåls lærere må for eksempel vurderes opp mot tilgangen på moderne IKT- og kommunikasjonsutstyr som i dag gir store muligheter innenfor morsmålsopplæringen. I Sverige er retten til morsmål begrenset til syv år av elevenes skoletid, med mindre elevens behov tilsier at eleven burde ha undervisning utover de syv årene. Departementet bør vurdere nærmere hvilke begrensninger som vil være hensiktsmessige i Norge og hvordan dette kan reguleres i lov og forskrift.

På bakgrunn av blant annet usikkerhet knyttet til hvor mange som vil benytte seg av en rett til morsmålsopplæring er det vanskelig å kartlegge de økonomiske konsekvensene av lovendringen. I en vurdering av forslaget bør departementet utrede kostnadselementene ved forslaget og ta det med i en endelig vurdering av en lovendring.

Retten til å bruke sitt eget språk er en grunnleggende rettighet for alle mennesker og er blant annet nedfelt i Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Språk utgjør en sentral del av menneskers identitet, og et godt utviklet språk er nærmest en forutsetning for å delta aktivt i dagens samfunn. Flerspråklighet er en viktig kompetanse og verdi for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Mange elever som kommer til Norge er i sårbare livssituasjoner og kan ha hatt utfordringer oppvekst i hjemlandet. I tillegg til å være andrespråksbruker i norsk har en del elever også svak skolebakgrunn. En tydelig rett til morsmålsopplæring kan være spesielt viktig for denne gruppen, både fordi det verdsetter en viktig del av elevens identitet og anerkjenner det språket og den språkkompetansen eleven har.

⁵⁸ Skoleeier skal tilby opplæring i fremmedspråk i minst ett av de fire språkene tysk, fransk, spansk eller russisk etter læreplan i fremmedspråk på nivå I. I tillegg kan det tilbys andre språk, også ikke-europeiske, etter samme læreplan. Skoleeier bestemmer hvilke fremmedspråk elevene skal få tilbud om, og hvordan tilbudet/tilbudene skal organiseres. Elever som velger fremmedspråk på ungdomstrinnet, må velge ett av de fremmedspråkene som skoleeier tilbyr, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-8 annet ledd. Dette betyr at skoleeier også kan tilby mer utradisjonelle fremmedspråk som urdu og arabisk.

Utvalgets forslag til tiltak – særskilt språkopplæring:

- I dag eksisterer betydelige muligheter for å øke bruken av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor de rammene dagens regelverk gir. En mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring etterlyses.
- Opplæringsloven § 2-8 endres slik at elever som blir overført til ordinær læreplan i norsk fortsatt skal kunne ha rett til særskilt språkopplæring.
- Opplæringsloven § 2-8 presiseres slik at det blir klart hva retten kan innebære når det gjelder avvik fra fag- og timefordelingen, omfang, organisering, kompetanse, m.v. Presiseringen må omfatte både særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring i fag og morsmålsopplæring.
- Elever med annet morsmål enn norsk gis anledning til å få morsmålet sitt som fag med mulighet for påbygning gjennom skoleløpet, som alternativ eller tillegg til fremmedspråk.
- Tilbudet om å ta ikke-vestlige språk som fremmedspråk utvides.
- Flerspråklighet må i større grad fremmes som et ideal i opplæringen for å bidra til flerkulturell forståelse og samhandling.
- Det må satses betydelig på videreutvikling av digitale læringsressurser og digitalt kartleggingsmaterieil, og slike ressurser og materieil må gjøres lett tilgjengelig for skoler og lærere.
- Det må utvikles modeller for fjernundervisning i samarbeid med skoleeiere.
- Det må etableres støtteordninger for innkjøp av fjernundervisningsutstyr.
- Det må legges til rette for samarbeid mellom morsmåls lærere.
- Tilbudet til leksehjelp, også med personer som behersker elevenes morsmål, må styrkes. Det bør legges til rette for leksehjelp over nettet.

Når det gjelder spørsmålet om morsmålsopplæring har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Flertallets forslag til tiltak:

- Det er en mulig sammenheng mellom hvordan retten til særskilt språkopplæring er formulert i § 2-8 annet punktum og den manglende bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring utvalget har funnet. Departementet bes derfor vurdere dets utforming. For bedre å synliggjøre at vurderingen av elevenes rett til

særskilt språkopplæring skal være knyttet til elevenes behov, foreslås visse endringer i § 2-8 annet punktum: «Desse elevene har også ved behov rett til morsmålsopplæring, to språkleg fagopplæring eller begge delar».

Mindretallets forslag til tiltak:

- Det innføres en generell individuell rett til morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i videregående opplæring.

Utvalget vil gjøre oppmerksom på at tilsvarende vurderinger og forslag også er gjeldende for opplæringsloven § 3-12.

8.9.2 Ordinær læreplan i norsk

Det vises til Utdanningsdirektoratets vurdering av læreplanen i norsk som en førstespråksplan som i sin tid ble skrevet under forutsetning av at en parallell læreplan i norsk som andrespråk skulle videreføres. Videre at dersom ordningen med en læreplan for alle opprettholdes, bør norskplanen også gjennomgås med tanke på å ivareta et språklærings-/andrespråksperspektiv. Etter utvalgets vurdering vil flere av kompetansemålene i læreplanen i norsk kunne være svært utfordrende for minoritetsspråklige elever. I særdeleshet vil dette gjelde for elever som kommer til Norge sent i skoleløpet. Utvalget anbefaler at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal gjennomgå norskplanen slik at et språklærings-/andrespråksperspektiv integreres.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det nedsettes en arbeidsgruppe for justering av læreplanen i norsk slik at et språklærings- og andrespråksperspektiv integreres.

8.9.3 Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

Utvalget har gjennomgått læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og bruken av denne. På bakgrunn av gjennomgangen over har utvalget identifisert enkelte sentrale problemstillinger: valgfrihet mellom læreplaner, valgfrihet med hensyn til kartleggingsverktøy, implementering av ny læreplan og bruk av ny læreplan for sent ankomne og voksne.

Valgfrihet mellom læreplaner

Det er valgfrihet for skoleeier når det gjelder bruk av læreplanen i grunnleggende norsk, og skoleeier kan velge at elevene i stedet skal følge ordinær læreplan i norsk med tilpasninger.

Under ordningen med læreplan i norsk som andrespråk, ble det åpnet opp for muligheten til at skoleeier kunne velge å benytte ordinær læreplan med tilpasninger som alternativ læreplan. For utvalget kan det synes som om ny læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter har løst en del av det som gammel læreplan ble kritisert for, og som gjorde at ordinær plan med tilpasninger ble valgt. Dette kan tale for å vurdere om det fortsatt bør være fritt å velge mellom læreplan i grunnleggende norsk og ordinær norskplan med tilpasninger, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1, bokstav e. Utvalgets inntrykk er at muligheten for å gjøre tilpasninger har ført til store lokale variasjoner. For en del skoleeiere har muligheten resultert i omfattende arbeid og vel bearbejdede tilpasninger, hos andre kan det synes som om tilpasninger først og fremst har funnet sted på papiret og mange synes ikke en gang å ha kjennskap til den nye læreplanen. Å beholde valgfriheten kan sies å tvinge skoleeier til å måtte foreta et valg mellom læreplaner, og dette kan tenkes å bidra til mer bevissthet rundt opplæringen som gis minoritetsspråklige elever. Samtidig har evalueringen vist at mange lar være å forholde seg til spørsmålet, siden læreplan i grunnleggende norsk ikke er obligatorisk.

Med hensyn til spørsmålet om læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter bør være obligatorisk å ta i bruk eller ikke, har utvalget delt seg.

Utvalgets flertall, medlemmene Anders Bakken, Aina Bigestans, Agneta Bolinder, Nina Tangnæs Grønbold, Helge Jagmann, Bodil Labahå, Arne Rekdal Olsen, Bashar Al-Raho, Pernille Pettersen Smith og leder Sissel Østberg, vil vise til at det ved vurderingen av dette spørsmålet, må tas hensyn til at den aktuelle elevgruppen innbyrdes er svært forskjellige, fra nyankommen ungdom som også kan være analfabet, til et barn født av norskfødte med innvandrerforeldre. Det er ikke sikkert at læreplanen skal, og bør, fange opp elever med så vidt ulike bakgrunn og forutsetninger. Dette kan tale mot å innskrenke valgfriheten mellom læreplanene.

Flertallet vil presisere det sentrale i at den enkelte elev gis opplæring etter en læreplan som er tilpasset vedkommendes behov. Etter en samlet vurdering anbefaler flertallet at læreplanen i

grunnleggende norsk for språklige minoriteter som hovedregel benyttes. Flertallet ser imidlertid at det i visse tilfeller vil kunne være hensiktsmessig at særskilt språkopplæring gis etter læreplan i norsk med tilpasninger. Denne vurderingen må gjøres av den enkelte skoleeier med de anførte momenter som avgjørende.

Utvalgets mindretall, bestående av medlemmene Hasan Ajnadzic, Petter de Presno Borthen, Sølvi Ona Gjøl, Rita Kumar og Håvard Vederhus, kan ikke se at det er grunnlag for å videreføre en ordning med valgfrihet for skoleeiere eller skoler når det gjelder å benytte læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Slik valgfrihet finnes ikke for andre læreplaner i Læreplanverket i Kunnskapsløftet. Selv om læreplanen i grunnleggende norsk er en overgangsplan, og således skiller seg fra de andre læreplanene, gir ikke dette i seg selv noen grunn til valgfrihet.

Videre innebærer dagens valgfrihet et valg mellom læreplaner for en gruppe av elever (alle elever i kommunen, ev alle elever ved skolen), og ikke et valg innrettet mot enkeltelevers behov. Behovet for tilrettelegging på individnivå kan etter mindretallets vurdering, ikke ivaretas gjennom et valg mellom læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og ordinær læreplan i norsk med tilpasninger. En reell tilrettelegging på individnivå måtte eventuelt gjøres etter mønster av reglene om individuelle opplæringsplaner i § 5-5 i opplæringsloven. En slik prosess vil etter mindretallets skjønn ikke være nødvendig knyttet til vedtaket om særskilt norskopplæring for elever i innføringstilbud/i innføringsfasen. Ved oppstart av opplæringen er det tilstrekkelig å konstatere at eleven ikke kan tilstrekkelig norsk til å følge den ordinære opplæringen for å iverksette opplæring etter § 2-8. Mindretallet legger til grunn at elever i denne fasen vil ha behov for grunnleggende norskopplæring slik den er beskrevet i læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Det kan ikke være nødvendig å påføre lærere arbeid med å tilpasse den ordinære læreplanen i norsk på de ulike årstrinn når det er utarbeidet en egen læreplan nettopp for dette formålet. Disse medlemmer konkluderer således med at læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal være obligatorisk for alle skoleeiere på samme måte som resten av læreplanverket er det. Som en konsekvens av dette, må også kartleggingsverktøyet utarbeidet til denne læreplanen, være obligatorisk, jf. punktet nedenfor. Mindretallet foreslår at § 1-1, bokstav e, i forskrift til opplæringsloven, oppheves.

Skoleeiere som ikke ønsker å bruke læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, kan benytte seg av muligheten til forsøk, jf. § 1-4 i opplæringsloven, med de begrensinger i formålet for slike forsøk som er lagt til grunn for regelen.

Valgfrihet med hensyn til kartleggingsverktøy

Kartleggingsverktøyet som er utviklet i tilknytning til den nye læreplanen i grunnleggende norsk benyttes av mange skoler, men fortsatt er det mange som ikke kjenner kartleggingsverktøyet og heller benytter seg av eget utviklet kartleggingsverktøy (Rambøll Management 2009a). Fra høsten 2008 ble plikten til skoleeier til språkkartlegging av norskkferdighetene til minoritetspråklige elever innført. Plikten presiserer ikke hvilket kartleggingsverktøy som skal benyttes. NAFO har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet utviklet et kartleggingsverktøy knyttet til læreplan i grunnleggende norsk, men dette er ikke obligatorisk å benytte siden det er valgfritt hvilken læreplan skoleeier benytter.

Utvalget har merket seg at mangel på standardiserte kartleggingsprosedyrer og utviklede kartleggingsverktøy ble trukket frem som problematisk under evalueringen av norsk som andrespråk (Rambøll Management 2006b). Få kommuner ga skolene retningslinjer for kartlegging av elevenes norskkunnskaper. Som følge av dette utviklet flere skoler egne kartleggingsverktøy. Fortsatt synes det å være stor variasjon i bruken av kartleggingsverktøy, og mye synes også å være overlatt til den som har ansvaret for undervisningen av de minoritetspråklige elevene. Utvalget finner dette uheldig.

Foreliggende kartleggingsmateriell utviklet til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter vil måtte forbedres. Etter utvalgets vurdering må kartleggingsverktøyet både bli mer finmasket og samtidig forenklet for «underveiskartlegging». Utvalget mener det ligger et utnyttet potensial gjennom digitalisering av kartleggingsmaterialet.

Valgfriheten når det gjelder kartleggingsverktøy må vurderes i sammenheng med valgfriheten når det gjelder læreplaner. Utvalget viser til de vurderinger som er gjort med hensyn til valgfrihet mellom læreplaner. Gitt mindretallets syn skal kartleggingsverktøyet utviklet til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter benyttes. Legges flertallets syn til grunn, vil det fortsatt måtte være valgfrihet med hensyn til bruk

av kartleggingsverktøy. Kartleggingsverktøyet utviklet til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal imidlertid benyttes av alle skoleeiere i tilknytning til denne læreplanen. Benyttes annen læreplan, kan annet kartleggingsmateriell benyttes. Ved bruk av annet kartleggingsmateriale, må et nivå tilsvarende nivå 3 etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter kunne fastsettes. Også annet kartleggingsverktøy synes å ha potensial for videreutvikling, men en har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på dette.

Utvalget vil legge til at gode kartleggingsverktøy og kompetente pedagoger, er sentralt for å kunne gi elevene den nødvendige oppfølging og tilrettelegging. Kompetansen hos lærere som skal vurdere overgang fra læreplan i grunnleggende norsk til ordinær læreplan, må styrkes.

Implementering av ny læreplan

Evalueringen av læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter viser at læreplanen har blitt mangelfullt implementert mange steder (Rambøll Management 2009a). Utvalget ser ikke bort fra at en del av den kritikken som har vært rettet mot læreplanen, har sin bakgrunn i den utilstrekkelige implementeringen som er erfart mange steder.

Utvalget vil peke på at de funn som er gjort i forbindelse med evalueringen av implementeringen av nye læreplaner, bør vekke bekymring. Det er funnet sviktende rutiner i forhold til praktiseringen av enkeltvedtak ved en del skoler. De samme observasjoner har blitt gjort av utvalget under sine besøk. Utvalget vil i denne forbindelse påpeke at hvordan rettighetene til elevene ivaretas, har betydning for hvilket opplæringsstilbud de gis, og dermed hvilke reelle muligheter de har til å tilegne seg norskkferdigheter og annen fagkunnskap de vil ha behov for i sitt videre opplæringsløp og senere yrkeskarriere. De senere års nasjonale tilsyn synes generelt å bekrefte dette bildet. Utvalget vil henlede oppmerksomheten på viktigheten av at den enkelte elevs rettigheter i forhold til opplæringsbehov er viktigere enn hvilke virkemidler som blir tatt i bruk. Statlige myndigheter bør følge dette nøye opp i tiden som kommer, blant annet gjennom fylkesmennes tilsynsvirksomhet. Det vises for øvrig til kapittel 6 om styring, økonomi og organisering.

Utvalget mener forholdene må legges bedre til rette for at læreplanen i grunnleggende norsk kan

tas i bruk etter forutsetningene. En fortsatt og styrket vektlegging av kurs og veiledning i bruk av læreplanen med kartleggingsverktøy, synes påkrevd. Videre anbefaler utvalget at det sammenstilles og spres en «best practice»-oversikt i tilknytning til bruk av både læreplan og kartleggingsverktøyet. Så vidt utvalget har kunnet registrere, er dette etterlyst av mange. En lang rekke av utvalgets øvrige forslag til tiltak vil også kunne bidra til dette.

Bruk av ny læreplan for sent ankomne og voksne

For elever som kommer sent i skoleløpet og for voksne, vises til de vurderinger utvalget foretar i kapittel 9 om videregående opplæring.

Utvalgets forslag til tiltak – læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter:

Oppsummert ønsker utvalget å gi uttrykk for følgende når det gjelder læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter:

- Læreplanen i grunnleggende norsk skal være en overgangsordning, og siktemålet må være at elevene skal over på ordinær plan i norsk. Læreplanen skal brukes i opplæringen for alle elever som ikke kan norsk inntil de etter kartlegging kan gå over til ordinær læreplan i norsk.
- Forholdene må legges bedre til rette for at læreplanen i grunnleggende norsk kan brukes etter forutsetningene. En lang rekke av utvalgets forslag til tiltak vil bidra til dette.
- Etterutdanningstilbud for lærere som skal bruke læreplanen og kartleggingsverktøyet i grunnleggende norsk for språklige minoriteter må utvides og styrkes.

Med hensyn til spørsmålet om læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter bør være obligatorisk å ta i bruk eller ikke, har utvalget delt seg.

Flertallets forslag til tiltak:

- Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal som hovedregel benyttes.
- Kartleggingsverktøyet utviklet til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal benyttes av alle skoleeiere i tilknytning til denne læreplanen.
- Benyttes annen læreplan, kan annet kartleggingsmaterieell benyttes. Ved bruk av annet kartleggingsmateriale må et nivå tilsvarende

nivå 3 etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter kunne fastsettes.

Mindretallets forslag til tiltak:

- Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal være obligatorisk å benytte.
- Kartleggingsverktøyet utviklet til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter skal være obligatorisk å benytte.

8.9.4 Læreplanen i morsmål for språklige minoriteter

Utvalget har merket seg at hovedformålet med opplæringen etter læreplanen i morsmål for språklige minoriteter er å styrke elevenes forutsetninger for å beherske det norske språket og dermed deres læringsmuligheter gjennom utvikling av grunnleggende lese- og skriveferdigheter, ordforråd og begrepsforståelse på morsmålet. Så vidt utvalget kan se, er det ikke lagt opp til å behandle og utvikle kulturarven som ligger i morsmålsfaget. Morsmålet fremstår utelukkende som et instrument for norskspråkutviklingen. De minoritetsspråklige elevenes kulturarv (utover den norske) gis derimot ingen plass.

Sammenlignet med formålsbeskrivelsen gitt for fremmedspråk, er det en tydelig kontrast mellom morsmålsfaget og øvrige språkfag:

«Språkkompetanse gir mulighet for deltakelse i internasjonale sammenhenger og bidrar til å gi et mer nyansert bilde av internasjonale prosesser og hendelser. I en verden med økende mobilitet og digital samhandling er kompetanse i flere språk og interkulturell kompetanse en forutsetning for kommunikasjon og deltakelse på mange områder»⁵⁹

Utvalget registrerer at et slikt syn på språkkompetanse ikke kommer til uttrykk i læreplanen i morsmål for språklige minoriteter. Slik utvalget ser det, vil den formålsbeskrivelse som kommer til uttrykk i læreplan i morsmål for språklige minoriteter ikke bidra til ivaretagelse av elevers flerspråklighet. Utvalget finner dette meget uheldig.

Utvalget har for øvrig merket seg at slike kontraster er påpekt i andre sammenhenger:

«Når talen falder på internationalisering og globalisering, er stort set alle enige om, at beher-

⁵⁹ Læreplan i fremmedspråk, fra formålsbeskrivelsen.

skelse af flere sprog er både nødvendig og ønskværdigt, og den betydning man tillægger de enkelte nationalstaters modersmål er stor. Flerspråklighet er et gode og især i EU-sammenhænge et gentaget mål, der gøres meget for att støtte op om, jf. Det Eropæiske Sprogsår 2001.

Når talen falder på etniske minoriteter, tillegges deres sprog ofte ringe betydning både som grundlag för internationalisering og som grundlag for børnenes og familiernes sproglige, sociale og kulturelle utvikling.

Der kan ligge en række økonomiske betragninger bag dette mht. om det nu kan betale sig at undervise i og på disse sprog. (..) Endelig er sproglig enhed historisk set et stærkt symbolsk udtryk for national enhed. I denne sidste sammenhæng bliver anerkendelse af flere sprog og anerkendelse af flere etniske minoriteter inden for en nationalstat ofte fortolket som en trussel mod nationalstatens enhed.»⁶⁰

Siden læreplanen kun strekker seg til et språklig nivå 3 vil planen ikke være til nytte for elever som har høye morsmålsferdigheter, eksempelvis elever som kommer sent i skoleløpet og som har hatt undervisning på morsmålet. Utvalget vil sterkt anbefale at læreplanen i morsmål for språklige minoriteter i langt sterkere grad tar opp i seg den positive tilnærmingen til flerspråklighet som en finner i læreplan for fremmedspråk.

Som utvalget har poengtert under punkt 8.9.1, bør tilbudene til morsmål styrkes. Elever med annet morsmål enn norsk gis anledning til å få morsmålet sitt som fag som kan velges gjennom hele skoleløpet, som alternativ eller tillegg til fremmedspråk, og tilbudet til å ta ikke-vestlige språk som fremmedspråk utvides. Det må fastsettes en nasjonal læreplan for morsmål, det vil si en morsmålsplan på linje med for eksempel finsk som andrespråk, og som vil være kompetansegivende. Det bør i langt større utstrekning enn i dag, tilbys ikke-vestlige språk som fremmedspråk, både på

ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Elever som får dette tilbudet på ungdomstrinnet bør få muligheten til å fortsette språkopplæringen i videregående opplæring.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Eksisterende læreplan i morsmål for språklige minoriteter må revideres.
- Det må i tillegg utarbeides ny læreplan i morsmål for språklige minoriteter som tar morsmålet sitt som fag. Denne planen skal bygges opp etter ordinær læreplan i norsk.

8.9.5 Flerkulturelle perspektiver i fagene

Utvalget vil understreke betydningen av at det flerkulturelle perspektivet gjenspeiles i ulike fag. Det at læreplanverket i Kunnskapsløftet er bygd opp etter måloppnåelse og gir stor metodefrihet, medfører et stort ansvar på læreren i å utnytte det flerkulturelle perspektivet i undervisningen. Dette stiller også store krav til lærerens kompetanse, se for øvrig kapittel 20 om kompetanse.

Utvalget viser til at flere av læreplanene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det flerkulturelle perspektivet. Utvalget vil understreke behovet for å inkludere dette perspektivet ved en revidering av læreplanene.

8.9.6 Lesekompetanse

Utvalget ser at de grunnleggende ferdighetene, herunder også lesing, som skal inkluderes i alle fag, er en gylden mulighet for å sørge for at alle faglærere bidrar til å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige.

Det er viktig at skolen er opptatt av blant annet den videre lese- og skriveopplæringen til elevene, også hos de elevene som ikke er nyankomne.

⁶⁰ Horst 2003: 9.

Kapittel 9

Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

9.1 Innledning

Mange elever, også mange minoritetsspråklige, gjennomfører videregående opplæring på en god måte. I et internasjonalt perspektiv må gjennomføringen kunne sies å være relativt god. Over tid har også deltakelsen og gjennomføringen blant minoritetsspråklig ungdom hatt en positiv utvikling. Samtidig kan det ikke underslås at det knytter seg en betydelig utfordring til få ned frafallet, som tross alt må kunne sies å være omfattende.

Et stort antall ungdommer fullfører ikke videregående opplæring. Særlig er frafallet stort innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det er store variasjoner mellom fylkene i hvor stor del av ungdomskullet som fullfører videregående opplæring. Nesten alle ungdommer starter i videregående opplæring etter endt ungdomsskole, men bare rundt 70 prosent fullfører med bestått i løpet av fem år. En del av dem som avbryter videregående opplæring, tar opp igjen skolegangen eller oppnår tilsvarende realkompetanse som voksne. Det gjør at rundt 80 prosent av dem som har startet i et videregående opplæringsløp, etter hvert oppnår videregående kompetanse. Tilsvarende utfordringer kjennetegner for øvrig også situasjonen i andre nordiske landene.

I sitt mandat er utvalget blant annet gitt i oppdrag å se nærmere på hvordan den ordinære opplæringen i grunnskole og videregående opplæring fungerer i praksis for minoritetsspråklige, inkludert asylsøkere. Utvalget skal foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer. Videre skal utvalget gjennomgå finansieringen, organiseringen, regelverket og innholdet i ulike særskilte opplæringstilbud for minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen, som for eksempel norskopplæring og annen særskilt språkopplæring¹, særskilte klasser² og ulike

opplæringsmodeller for ungdom med kort botid i Norge. Utvalget skal i denne forbindelse foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer, samt innhente gode eksempler. Det er i mandatet også uttrykt ønske om at utvalget skal vurdere og foreslå tiltak knyttet til å bedre minoritetsspråklige elevers og lærlingers gjennomføring av videregående opplæring, herunder skal utvalget også se på oppfølgingstjenesten, og å sikre bedre rådgivning og veiledning for minoritetsspråklige i grunnopplæringen.

Kapitlet redegjør for minoritetsspråklige elevers deltakelse i videregående opplæring, gjeldende regelverk samt organisering og økonomi. Videre drøftes gjennomføring og frafall, inntak til videregående opplæring og differensiering av læreplaner i fellesfag

9.2 Kunnskapsgrunnlag

9.2.1 Omfang og sammensetning

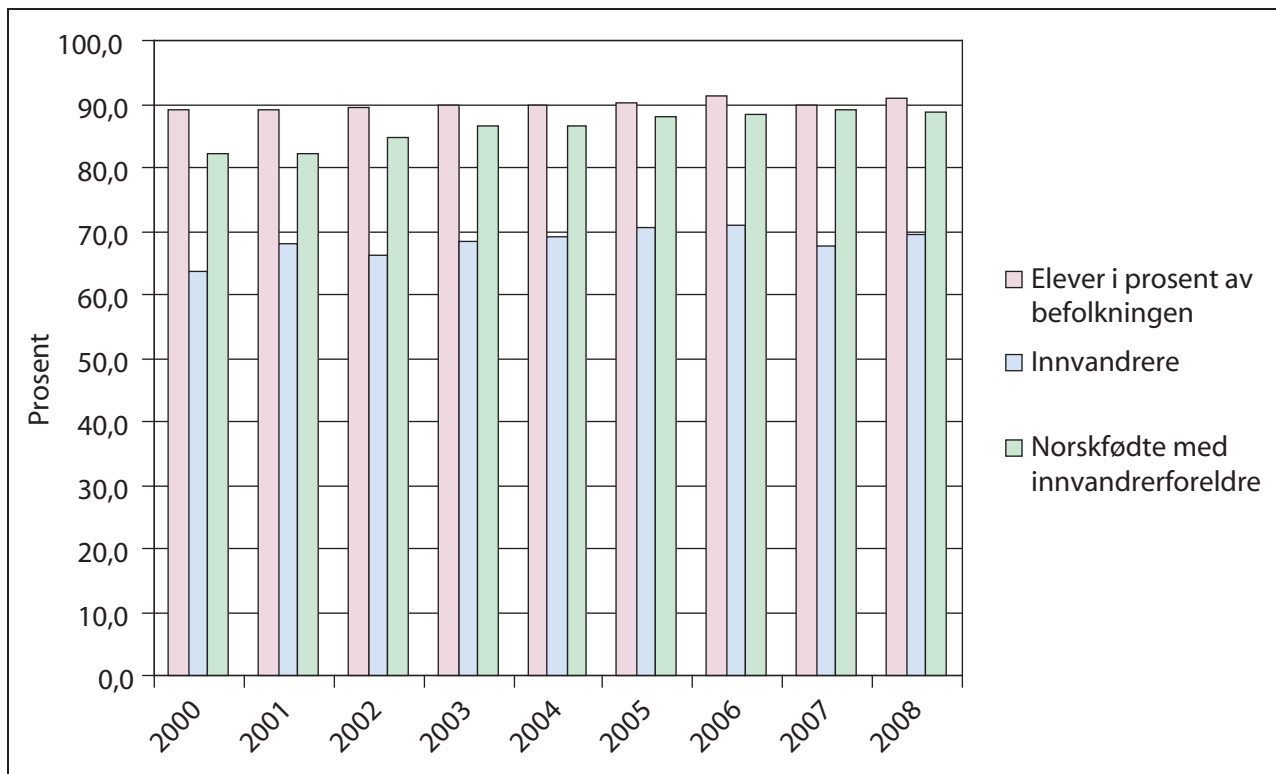
Høsten 2008 var det 12 000 elever i videregående opplæring i Norge som selv hadde innvandret til Norge. Videre var det 6000 norskfødte elever med innvandrerforeldre. Til sammen utgjorde disse elevgruppene 10 prosent av alle elever i videregående opplæring i 2008³. Blant norskfødte med innvandrerforeldre er det flest som har foreldre med bakgrunn fra Pakistan, Vietnam og Tyrkia. Blant elever som selv har innvandret, er det flest elever med bakgrunn fra Irak, Somalia, Russland og Afghanistan.

Tall for 2008 viser at 97 prosent av alle elever gikk direkte til videregående opplæring neste skoleår etter avsluttet grunnskole. Blant norskfødte med innvandrerforeldre var overgangsprosenten 96, mens den var 80 prosent for innvandrene (Dzamarija 2010: 61-2).

¹ Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

² Mottaksklasser, kombinerte opplæringsløp, innføringsklasser og lignende

³ At det er få norskfødte med innvandrerforeldre i videregående opplæring må sees i sammenheng med denne gruppens alderssammensetning. Fremdeles er relativt få norskfødte med innvandrerforeldre blitt gamle nok til å kunne starte på videregående opplæring.



Figur 9.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i videregående opplæring (i prosent av registrert årskull 16-18 år, etter kjønn 2000-2008).

Kilde: Dzamarija 2010: 62.

Andelen i hele befolkningen som tar videregående opplæring har vært stabil siden 2000, samtidig har andelen 16-18-årige innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre som tar videregående opplæring økt. I 2008 var nesten 70 prosent av innvandrerne i aldersgruppa 16-18 år i gang med videregående opplæring, mot 64 prosent i 2000. Blant norskfødte med innvandrerforeldre i samme aldersgruppe var 89 prosent i gang med videregående opplæring høsten 2008, mot 82 prosent i 2000.

Gjennomgående er det en høyere andel blant norskfødte med innvandrerforeldre enn blant innvandrere i aldersgruppen 16-18 som tar videregående opplæring, også når vi ser på fordelingen i de enkelte landgruppene. I mange landgrupper er deltakelsen i videregående opplæring lik eller høyere enn den er for snittet i befolkningen, mens den i andre grupper er betydelig lavere. Den lavere andelen blant innvandrere i videregående opplæring, enn blant norskfødte med innvandrerforeldre, må sees i sammenheng med at innvandrere er en langt mer sammensatt gruppe. De kan ha innvandret før, tidlig eller sent i grunnskoleløpet og de vil dermed ha ulike forutsetninger med hen-

syn til språk- og utdanningsbakgrunn (Dzamarija 2010: 61-62).

Blant registrerte elever i videregående opplæring var det i 2008 langt større aldersspredning blant elever som selv har innvandret sammenlignet med elever født av utenlandsfødte foreldre og norskfødte.

9.2.2 Prestasjoner i videregående opplæring

Karakterforskjellene mellom majoritets- og minoritetslever er gjennomgående større på videregående enn på ungdomstrinnet (Bakken 2003; Birkelund og Mastekaasa 2009). Elever med norsk bakgrunn har de beste resultatene, innvandrere har de laveste gjennomsnittskaraktene, og etterkommere har et resultat som plasserer seg omtrent midt mellom de andre to gruppene. I likhet med grunnskolen viser karakterstatistikk på videregående en klar tendens til at det å ha høyt utdannede foreldre er assosiert med bedre resultater. Dette er tilfelle for begge kjønn, og gjelder i all hovedsak både innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og elever uten innvandrerforeldre (Steffensen og Ziade 2009).

Tabell 9.1 Gjennomsnittlig standpunktkarakter i norsk hovedmål på VK2 på studieforberedende studieretninger 2007, etter kjønn, foreldrenes utdanning og innvandringsbakgrunn.

Elevenes kjønn og foreldres utdanningsnivå	Alle	Førstegenerasjon innvandrere	Etterkommere av innvandrere	Norsk bakgrunn
Gutter og jenter	3,8	3,5	3,6	3,8
Grunnskole	3,3	3,2	3,4	3,4
Vgo, grunntd.	3,6	3,2	3,5	3,6
Vgo, avsluttende utd	3,6	3,4	3,4	3,6
<=4 års høyere utdanning	3,9	3,6	3,8	3,9
>4 års høyere utdanning	4,2	4,3	4,0	4,2
Gutter	3,6	3,3	3,4	3,6
Grunnskole	3,1	3,1	3,3	3,1
Vgo, grunntd.	3,3	3,1	3,0	3,3
Vgo, avsluttende utd	3,3	3,1	3,1	3,3
<=4 års høyere utdanning	3,7	3,5	3,5	3,7
>4 års høyere utdanning	4,0	3,9	3,8	4,0
Jenter	3,9	3,6	3,7	3,9
Grunnskole	3,4	3,3	3,5	3,5
Vgo, grunntd.	3,7	3,3	3,9	3,7
Vgo, avsluttende utd	3,7	3,6	3,5	3,7
<=4 års høyere utdanning	4,0	3,7	4,0	4,0
>4 års høyere utdanning	4,4	4,5	4,1	4,4

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008.

Tabell 9.1 omhandler karakterer i videregående opplæring og viser elevenes gjennomsnittskarakterer til standpunkt norsk skriftlig på studieforberedende studieretninger, der resultatene ses i forhold til elevenes kjønn, sosiale bakgrunn og innvandringsbakgrunn (Utdanningsdirektoratet 2008). Forskjeller i elevenes gjennomsnittskarakterer etter deres foreldres utdanningsnivå er 0,9 karakterpoeng. Forskjellen mellom gutter og jenter er 0,3 karakterpoeng, like stor som forskjellen er mellom (førstegenerasjons)innvandrere og elever med norsk bakgrunn.

Forskjell i resultater mellom innvandrer gutter med foreldre med utdanning på grunnskolenivå og jenter med norsk bakgrunn som har foreldre med høyere utdanning på mer enn fire år er 1,3 karakterpoeng til standpunkt i norsk hovedmål skriftlig. Innvandrerjenter som har foreldre med høyere utdanning av mer enn fire års varighet, er de som oppnår best standpunktkarakter i norsk hovedmål skriftlig av samtlige elever på de studieforberedende studieretningene på VK2. Det er innvandrerjenter med vestlig bakgrunn, som har foreldre med mer enn fire år høyere utdanning,

som trekker dette gjennomsnittet opp. Deres gjennomsnittskarakter er 4,7 til standpunkt i norsk hovedmål.

Ved ellers lik familiebakgrunn viser imidlertid en regresjonsanalyse at kjønnsforskjellene i norsk hovedmål er 0,4 karakterpoeng, når det er kontrollert for andre egenskaper ved elevene, mens forskjellene mellom innvandrere og elever med norsk bakgrunn reduseres til 0,2 karakterpoeng, når det kontrolleres for kjønn og deres foreldres utdanningsnivå (Gravaas m. fl. 2008).

Jentene har gjennomsnittlig mindre sannsynlighet for å stryke i ett eller flere fag enn guttene. Innvandrer elever med ikke vestlig bakgrunn og etterkommere av ikke-vestlige innvandrere, har dessuten større sannsynlighet for å stryke enn elever med annen bakgrunn. Det største skillet mellom de som stryker og de som består, går mellom de som har foreldre med høgskole eller universitetsutdanning og de øvrige elevene. Det er små forskjeller mellom elever med grunnskoleutdannede foreldre og de som har foreldre med videregående utdanning når det gjelder sannsynligheten for å stryke (Steffensen og Ziade 2009).

Tabell 9.2 Elever på Vg1 pr. 1. oktober 2008 etter utdanningsprogram og innvandringsbakgrunn. Ikke-reviderte tall.

	Norsk bakgrunn	Ikke-vestlige innvandrere	Ikke-vestlige etterkommere
Idrettsfag	95,3	2,6	2,1
Musikk, dans og drama	97,9	1,2	0,9
Studiespesialisering	88,4	6,7	5,0
Bygg- og anleggsteknikk	92,2	5,5	2,3
Design og håndverk	92,5	5,4	2,1
Elektrofag	93,5	4,1	2,4
Helse- og sosialfag	84,4	12,3	3,3
Medier og kommunikasjon	96,7	1,9	1,4
Naturbruk	98,8	1,2	0,0
Restaurant- og matfag	91,6	6,5	1,9
Service og samferdsel	85,0	10,8	4,2
Teknikk og industriell produksjon	92,3	6,0	1,8
Alternativ opplæring	89,1	6,7	4,2
Andel totalt	90,4	6,3	3,3

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2009.

9.2.3 Valg av utdanningsprogram

Elever med norsk bakgrunn er overrepresentert i de fleste utdanningsprogrammene bortsett fra studiespesialisering, helse- og sosialfag og service og samferdsel. Innen studiespesialisering er spesielt etterkommere, men også innvandrere overrepresentert. Det vises til tabell 9.2. Innen service og samferdsel er spesielt innvandrere, men også etterkommere overrepresentert. Innen helse og sosialfag er det kun innvandrere som er overrepresentert.

Høsten 2008 var det 38 168 lærlinger og 1 016 lære kandidater i videregående opplæring. Antall lærlinger i videregående opplæring har økt siden 2003-2004. Det er en klar overvekt av gutter blant lærlingene, og det er blant guttene den største økningen i antall lærlinger har skjedd. Av lærlingene har 94,6 prosent norsk bakgrunn, 4,3 prosent er kategorisert som ikke-vestlige innvandrere, og 1,1 prosent av lærlingene er kategorisert som ikke-vestlige etterkommere. Tabell 9.3 viser at lærlinger med norsk bakgrunn er overrepresentert i de fleste utdanningsprogrammene bortsett fra design og håndverk, helse- og sosialfag og service og samferdsel. Innen design og håndverk er både etterkommere og innvandrere overrepresentert. Innen helse og sosialfag er det kun innvandrere som er overrepresentert, mens innen service og samferdsel, elektrofag og restaurant-

og matfag er det bare etterkommere som er overrepresentert.

9.2.4 Gjennomføring og frafall i videregående opplæring

9.2.4.1 Generelt om gjennomføring og frafall

Gjennomføringen av videregående opplæring fem år etter at de begynte i videregående opplæring er svært stabilt over tid. Rundt 70 prosent i hvert kull oppnår studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, dvs. gjennomfører. Rundt 20 prosent slutter underveis. De øvrige elevene har enten gjennomført hele videregående opplæring uten å bestå, eller er fremdeles i videregående skole fem år etter at de begynte.

Gjennomføringsgraden holder seg stabil også for årskullene som begynte i videregående opplæring fra 2003 til 2006. For de fire årskullene er det rundt 80 prosent som har bestått grunnkurs/Vg1 etter ett år i videregående opplæring. Rundt 70 prosent har bestått VKI/Vg2 etter to år i videregående opplæring. Elever på studieforbereende retninger har sammen med elever på medier og kommunikasjon bedre progresjon enn elever på resten av yrkesfagene.

En del elever og lærlinger som ikke har gjennomført og bestått videregående opplæring etter fem år, kommer tilbake og gjennomfører senere. I underkant av 80 prosent av elevene har gjennom-

Tabell 9.3 Læringer (løpende lærekontrakter pr. 1. oktober 2008) innen Kunnskapsløftet, etter innvandringsbakgrunn. Ikke-reviderte tall.

	Norsk bakgrunn	Ikke-vestlige innvandrere	Ikke-vestlige etterkommere
Bygg- og anleggsteknikk	96,8	2,5	0,8
Design og håndverk	92,7	5,5	1,8
Elektrofag	95,8	2,6	1,5
Helse- og sosialfag	89,1	10,1	0,8
Medier og kommunikasjon	100,0	-	-
Naturbruk	100,0	-	-
Restaurant- og matfag	94,3	4,0	1,7
Service og samferdsel	93,9	4,1	2,0
Teknikk og industriell produksjon	95,4	3,5	1,0
Andel totalt	94,6	4,3	1,1

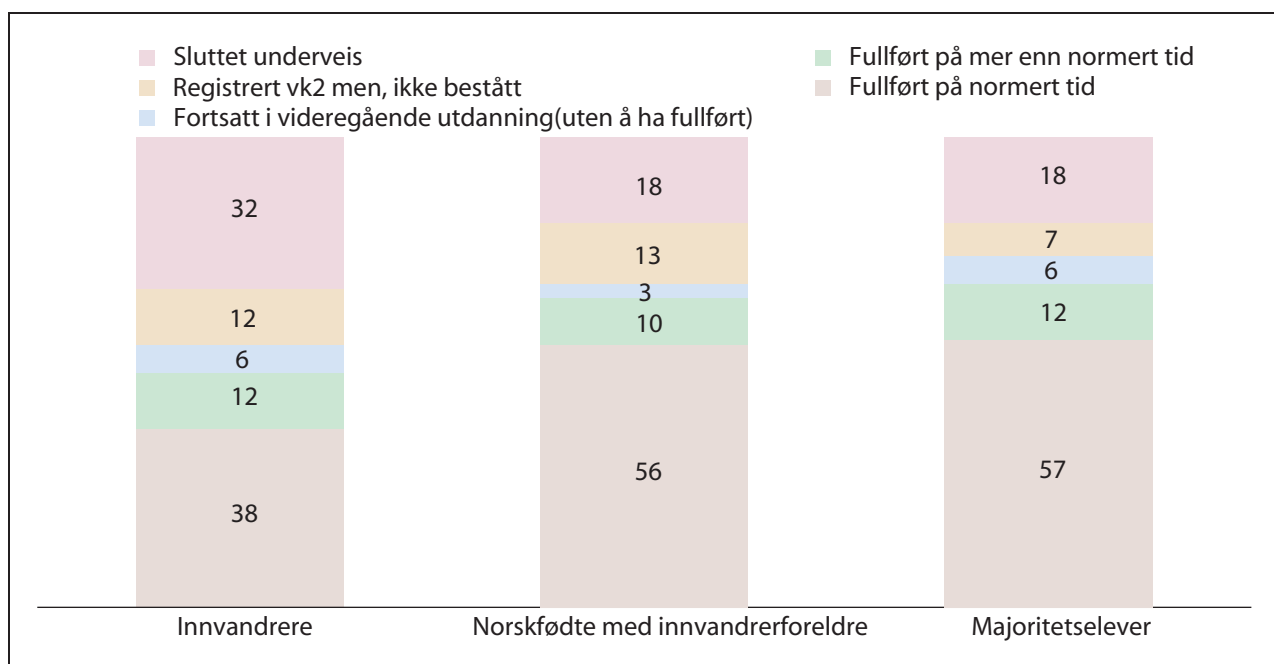
Kilde: Utdanningsdirektoratet 2009.

ført og bestått etter 10 år. Dette er en økning på ca 10 prosentpoeng sammenlignet med andelen som har gjennomført og bestått etter 5 år i videregående opplæring.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser gjennomstrømning i videregående opplæring for elever som startet i grunnkurs høsten 2003, jf. figur 9.2. Selv om norskfødte med innvandrerforeldre har svakere karakterer fra grunnskolen og flere har foreldre med relativt lavt utdanningsnivå, viser

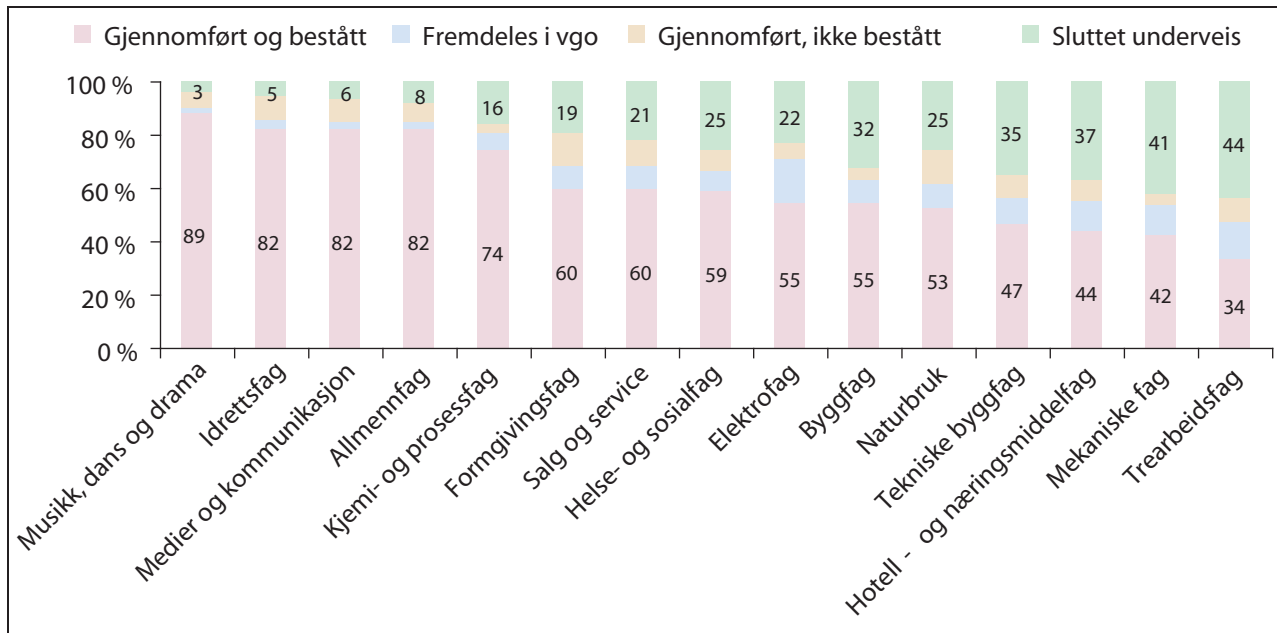
gjennomstrømningsdataene at denne gruppen har samme fullføringsgrad som majoritetselever. Om lag to av tre fullfører i løpet av fem år og 18 prosent har sluttet underveis. Elever som selv har innvandret har betydelig lavere fullføringsgrad. Halvparten har fullført videregående opplæring og hver tredje har sluttet underveis.

Det er forskjeller i gjennomføring mellom de ulike studieretningene, jf. figur 9.3. På yrkesfagene gjennomførte 55 prosent, mens 27 prosent sluttet



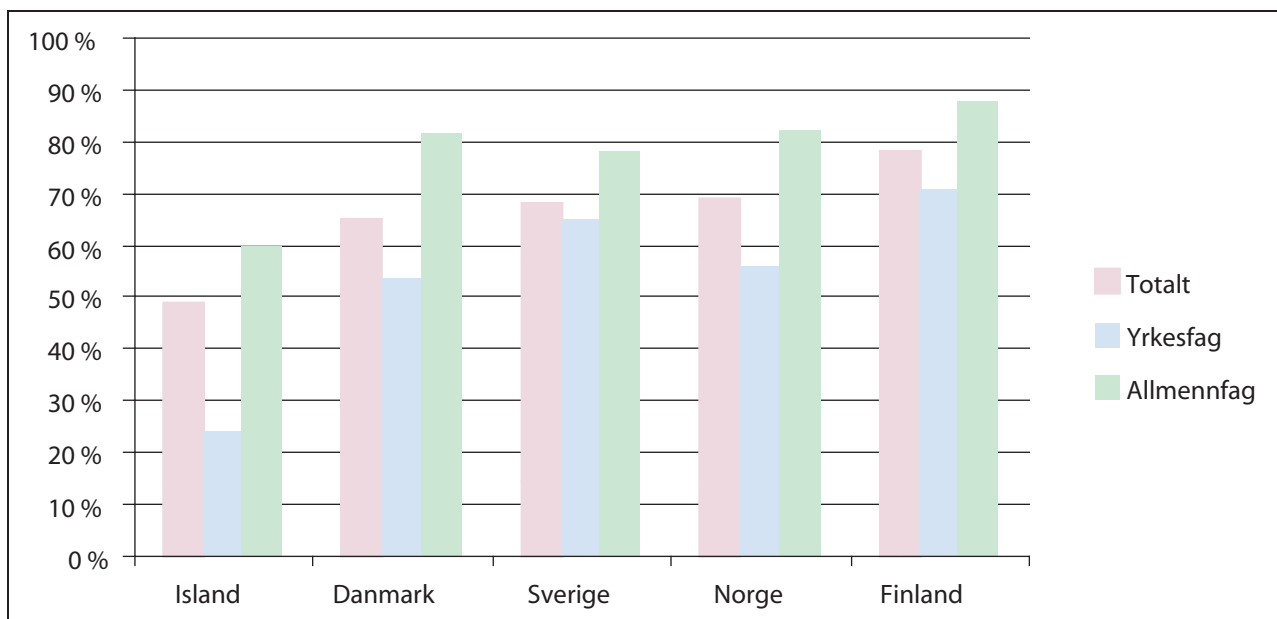
Figur 9.2 Elever som startet i grunnkurs 1. oktober 2003, etter innvandringskategori. Fullført utdanning i løpet av 5 år.

Kilde: SSB, statistikk utarbeidet for utvalget.



Figur 9.3 Kompetanseoppnåelse fem år etter påbegynt videregående opplæring. Studieretningsforskjeller. Årskull: 2002. Prosent.

Kilde: Kunnskapsdepartementet, St.meld. nr. 44 (2008-2009).



Figur 9.4 Gjennomføring fem år etter påbegynt videregående opplæring i nordiske land¹. Prosent.

¹ Danmark og Finland: Tallene gjelder alle som påbegynte videregående opplæring i 2001. Norge og Sverige: Alle som påbegynte videregående opplæring i 2002. Island: Alle personer født i 1982, og som har påbegynt videregående opplæring. For alle landene gjelder at fullførtstatus for hver person er målt fem år etter at personen påbegynte videregående opplæring. I Sverige, Danmark og Finland er videregående opplæring hovedsakelig av tre års varighet. I Island hovedsakelig fire år. I Norge tre år med unntak av yrkesfag med lærlingordning (fire år). Kilder: Danmark: Undervisningsministeriet; Norge: Statistisk sentralbyrå; Sverige: Skolverket; Finland: Statistics Finland; Island: Foreløpige tall fra Statistics Iceland.

Kilde: Kunnskapsdepartementet, St.meld. nr. 44 (2008-2009).

tet underveis. Tilsvarende tall for de studieforbere-
dende retningene var 87 og 7 prosent. Musikk,
dans og drama hadde høyest andel elever som
gjennomførte, og lavest andel som sluttet under-
veis, henholdsvis 89 prosent og 3 prosent. Trear-
beidsfag, mekaniske fag, hotell- og næringsmid-
delfag og tekniske byggfag hadde alle under 50
prosent som gjennomførte, og over 30 prosent
som sluttet underveis. På yrkesfagene er det en
høyere andel elever som fremdeles er i videregå-
ende opplæring fem år etter at de begynte, enn på
de studieforbere-
dende retningene.

Gjennomføring og frafall i nordisk perspektiv

Figur 9.4 viser at av de nordiske landene kommer
Finland best ut på gjennomføringsstatistikken.
Der gjennomfører og består 78 prosent i løpet av
fem år i videregående opplæring. I Norge, Sverige
og Danmark gjennomfører henholdsvis 69 og 68
og 65 prosent av elevene i løpet av fem år, mens
under halvparten av de islandske elevene som be-
gynner i videregående opplæring, kommer seg
gjennom. Det er bedre gjennomføring på studie-
forberedende retninger enn på yrkesfaglige ret-
ninger i alle land. Danmark og Norge har betyde-
lig lavere gjennomføring blant yrkesfagelevne
enn Finland og Sverige.

9.2.4.2 Elevgjennomstrømning

Data om elevgjennomstrømningen i videregående
opplæring gir informasjon om hvordan den enkel-
te beveger seg i utdanningssystemet. I perioden
etter reform-94 har det vært en tendens til økende
frfall (Falch og Nyhus 2009).

Gjennomstrømningsdata viser at det er flere
innvandrerelever enn andre elever som faller fra
underveis⁴, jf. figur 9.5. Tallene viser at fire av ti
innvandrerelever som startet i grunnkurs i 2001,
fullførte til normert tid (tre år), og ytterligere en
av ti innen fem år. En av tre hadde sluttet utdan-
ningen i løpet av fem år. Til sammenligning full-
førte 57 prosent av alle elevene i 2001-kullet på
normert tid, mens 19 prosent hadde sluttet under-
veis. Elever med bakgrunn fra asiatiske land had-
de høyere fullføringsgrad enn elever med bak-
grunn fra afrikanske land. Innvandrerelever full-

førte i langt større grad videregående opplæring
enn guttene. Blant guttene i 2001-kullet fullførte
44 prosent i løpet av fem år, mens 60 prosent av
jentene gjorde det samme. Dette er en betydelig
lavere fullføringsgrad enn den som fremvises
blant alle guttene og jentene i det samme kullet.

Forskning viser at elever med innvandrerbak-
grunn, dvs. de som har innvandret selv og barn av
innvandrere, har større sannsynlighet for å falle
ut av videregående opplæring enn majoriteten
(Støren m. fl. 2007; Birkelund og Mastekaasa
2009; Helland og Støren 2004; Markussen m. fl.
2006; Lødding 2009). Blant norskfødte med inn-
vandrerforeldre var det 77 prosent av 2001-kullet
som hadde fullført videregående opplæring i løpet
av fem år, noe som er på nivå med alle elever sam-
let. Blant guttene med slik bakgrunn var fullfØ-
ringsgraden 57 prosent. Dette er 6 prosentpoeng
lavere enn for alle gutter i samme kullet og samti-
dig 11 prosentpoeng bedre enn for innvandrer gut-
tene. Annen forskning viser tilsvarende at norsk-
fødte med innvandrerforeldre gjennomfører vide-
regående opplæring i større grad enn innvandre-
re (Lødding 2007).

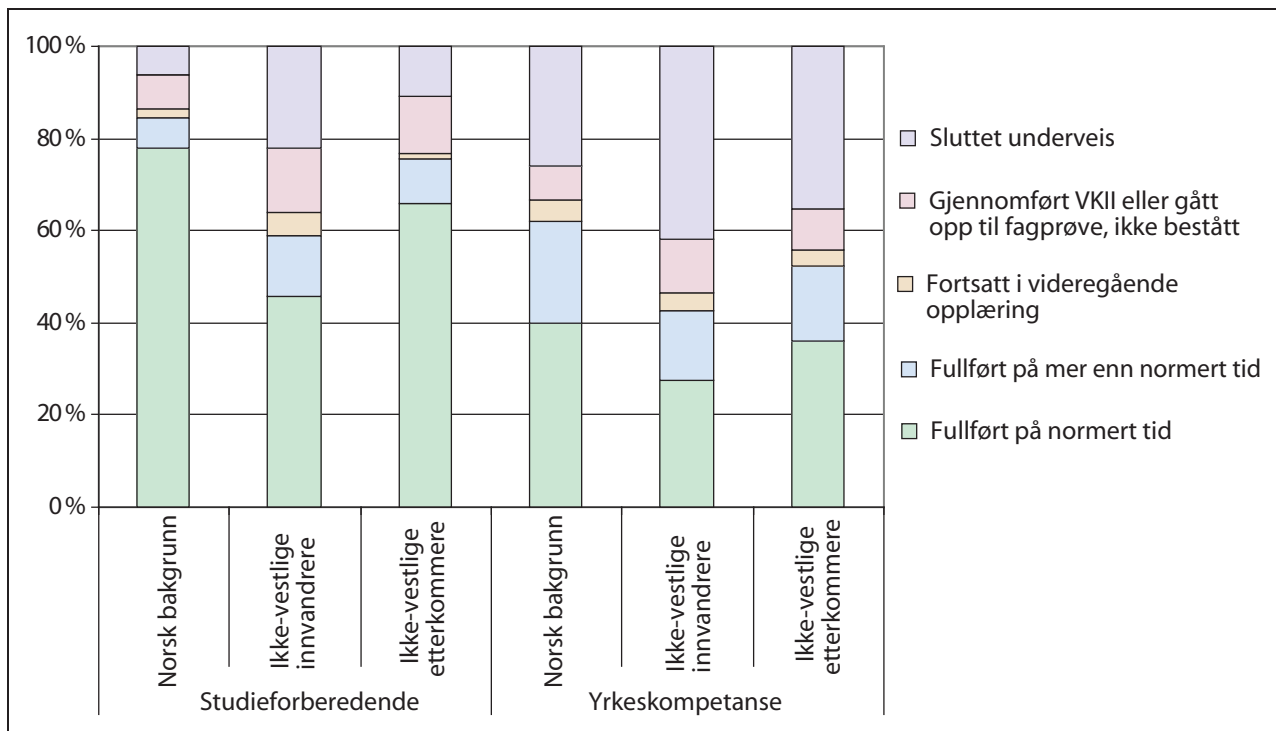
Støren m. fl. (2007) fant at når det tas hensyn
til forskjeller både i sosial bakgrunn og i karakte-
rer fra grunnkurs, har etterkommere med ikke-
vestlig bakgrunn på studieforbere-
dende linjer samme sannsynlighet som majoriteten til å gjøn-
nomføre. På yrkesfaglige linjer hadde etterkom-
mere høyere sannsynlighet for å gjennomføre enn
majoritetselever med likt karakternivå.

Fekjær og Brekke (2009) har funnet at det er
store forskjeller i frafall mellom ulike minoritets-
språklige elevgruppers landbakgrunn. Elever
med pakistansk, chilensk, tyrkisk og iransk bak-
grunn har høyere sannsynlighet for ikke å fullføre
enn elever med majoritetsbakgrunn, mens elever
med vietnamesisk bakgrunn har tilnærmet lik fra-
fallssannsynlighet som unge med majoritetsbak-
grunn.

Lødding (2009) har analysert bortvalg, gjøn-
nomføring og kompetanseoppnåelse blant mino-
ritetsspråklige ungdommer i videregående opp-
læring. Analysen viser at mange minoritetspråk-
lige elever klarer seg meget godt gjennom vide-
regående opplæring⁵. Samtidig er det forskjeller
i kompetanseoppnåelse. Sammenlignet med
elever med norsk bakgrunn, er det blant elevene

⁴ Fullført opplæring betyr at eleven/lærlingen har bestått alle
årstrinn i videregående opplæring som fører til vitemål eller
fag-/svennebreve. Avbrutt opplæring omfatter, i den sammen-
hengen, både elever og lærlinger som hadde sluttet i løpet av
opplæringsløpet, og de som hadde gjennomført alle årene,
men strøket i/manglet ett eller flere fag. (Daugstad 2008).

⁵ Innvandrere og etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn
omtales samlet under betegnelsen minoritetselever når det
handler om yrkesfaglige studieretninger i det følgende,
mens elever med vestlig bakgrunn er klassifisert sammen
med majoritetselevne.



Figur 9.5 Status fem og seks år etter skolestart for elever på henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglige studieretninger for årskullet 2002/2001, etter innvandringsbakgrunn.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2009.

med ikke-vestlig bakgrunn høyere andeler som har sluttet og høyere andeler som ikke har bestått etter fem år. Det dreier seg for så vidt også om høyere andeler som har sluttet blant elever med vestlig bakgrunn. Skilles det mellom yrkesfaglige og studieforberedende retninger, kommer det frem at tidlig slutting i yrkesfaglige retninger og manglende gjennomføring med bestått i alle fag i studieforberedende retninger er to viktige årsaker til at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring ikke oppnår yrkes- eller studiekompetanse i samme omfang som andre ungdommer.

En elevs botid har for øvrig stor betydning for om eleven er i utdanning, men synes å ha mindre å si for prestasjonene underveis. Ulike bakgrunnsfaktorer som foreldrenes utdanningsnivå, inntekt og arbeidsmarkedstilknytning, forklarer i vesentlig grad prestasjonsforskjellene mellom minoritets- og majoritetsungdom. Blant elevene som fullfører videregående, er likevel andelen som tar høyere utdanning blant ungdom med innvandrerbakgrunn på høyde med eller høyere enn blant ungdom med norsk bakgrunn (Støren 2005).

At unge med innvandrerbakgrunn gjennomgående har større sannsynlighet for å avslutte skolen uten formelle kvalifikasjoner enn unge med norsk bakgrunn, kjennetegner ikke bare norske, men også en rekke internasjonale studier (OECD 2009a; 2010a).

9.2.4.3 Om årsaker til frafall

Elever med innvandrerbakgrunn har gjennomsnittlig foreldre med lavere utdanning, og de har lavere karakterer fra grunnskolen. Dette bidrar til å forklare at de gjennomfører i mindre grad. Der som disse elevene sammenlignes med andre elever med samme karakterer fra grunnskolen og like høyt utdannede foreldre, reduseres forskjellene i kompetanseoppnåelse kraftig (Byrhagen, Falch og Strøm 2006; Markussen m. fl. 2008).

Mange av elevene som begynner i videregående opplæring, har svake grunnleggende ferdigheter. Rundt 8 prosent har karakteren 1 eller mangler vurdering i ett eller flere fag fra ungdomsskolen (Frøseth m. fl. 2008). For de elevene som mangler vurdering eller har karakteren 1 i ett eller flere fag, er gjennomsnittskarakteren 2,85, mens gjennomsnittet for alle elevene er 4,1. PISA-un-

dersøkelsen fra 2006 viste at i overkant av 20 prosent av norske 15-åringer skåret på det laveste nivået i henholdsvis naturfag, matematikk og lesing (Kjærnsli m. fl. 2007). Over 40 prosent av elevene skåret 2 eller lavere på en skala fra 1 til 6. Andelen av norske ungdommer på lavt nivå økte fra 2000 til 2006.

Nesten ni av ti av dem som hadde under 2 i gjennomsnitt fra grunnskolen, hadde avvik fra normal studieprogresjon 2,5 år etter (Byrhagen, Falch og Strøm 2006)⁶. For elever som hadde gjennomsnittskarakterer mellom 5 og 6, hadde kun 6 prosent avvik fra normal studieprogresjon.

De elevene fra 2002-kullet som fikk innfridd førsteønsket, sluttet i mindre grad enn elever som måtte ta til takke med andre- eller tredjeønsket. De med gode karakterer fra grunnskolen har størst sannsynlighet for å få innfridd førsteønsket sitt, men selv når dette tas hensyn til, har det å få innfridd førsteønsket selvstendig effekt på sannsynligheten for å slutte (Markussen m. fl. 2008). Manglende motivasjon blant elever som ikke får oppfylt førsteønsket, kan antas å være hovedårsaken til dette.

Professorene Birkelund og Mastekaasa har på bakgrunn av analyser av utdanningskarrierer av hele årskull, uttrykt følgende:

«De karakterforskjellene som finnes i ungdomsskolen, er små. Jenter fra majoriteten har en gjennomsnittskarakter på 4,2 mot 4,0 for døtre av ikke-vestlige innvandrere. For gutter er forskjellen enda mindre. Barn av ikke-vestlige innvandrere har relativt ofte foreldre med lav utdanning. Hvis vi korrigerer for det, blir forskjellene enda mindre. Dersom minoritetsselevene hadde hatt foreldre med samme utdannings- og inntektsnivå som majoritetsselevene, så ville det ikke vært forskjeller mellom dem i skoleprestasjoner.

(...)

Mer frafall blant minoritets elever skyldes hovedsakelig noe dårligere karakterer. Det er altså her hovedutfordringen synes å ligge. Hvis minoritetsselevene hadde hatt samme karakterer fra grunnskolen som majoriteten, så ville de hatt den høyeste sannsynligheten for å gjennomføre videregående skole. På tross av et noe lavere karakternivå fra videregående skole, går også en større andel elever med innvandrers foreldre videre til høyere utdanning. Dette tyder på høyere ambisjoner enn majoriteten.»⁷

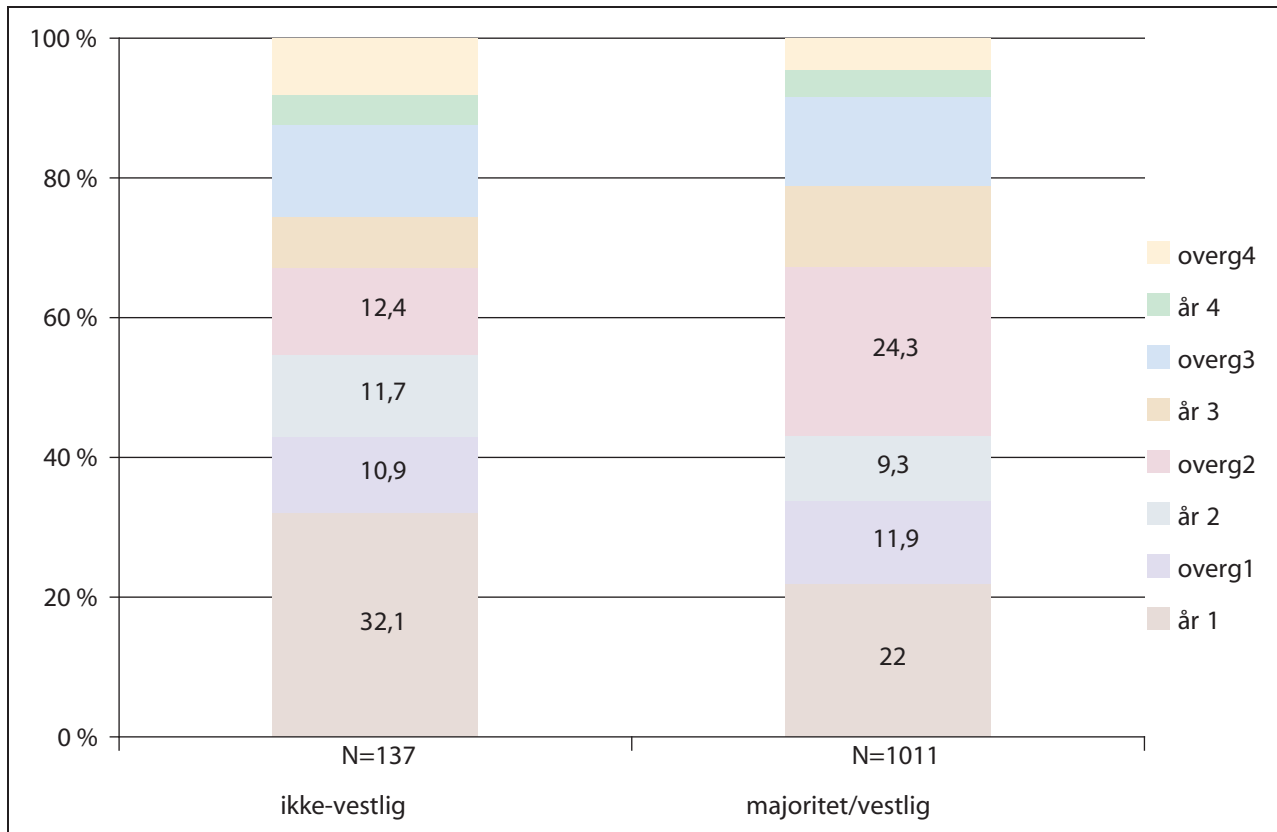
Lødding (2009) har funnet at rekrutteringen til studieforberedende utdanningsprogram er større blant minoritetsungdommene med ikke-vestlig bakgrunn enn blant majoritetsungdom når de sammenligner elever med like karakterer fra grunnskolen. Blant minoritetsselevene med ikke-vestlig bakgrunn er det en enda sterkere tendens enn blant majoritetsselevene til at de som har de dårligste karakterene, velger yrkesfag.

Det er videre sammenheng mellom fravær på ungdomsskolen og sannsynligheten for å slutte i videregående opplæring. De som sluttet, hadde over dobbelt så høyt fravær som elever som i løpet av fem år gjennomførte med studie- eller yrkeskompetanse (Markussen m. fl. 2008). De som slutter tidlig i videregående opplæring, utmerker seg med særlig stort fravær på 10. trinn. Blant lærlinger er det også en sterk sammenheng mellom fravær og sannsynligheten for å slutte. Når det kontrolleres for andre forhold som karakterer på ungdomstrinnet og foreldres utdanning, reduseres imidlertid effekten av fravær. Et høyt fravær det andre året i videregående opplæring reduserer videre sannsynligheten for at læreplassøkere får lærekontrakt (Markussen og Sandberg 2005; Helland 2006).

Frafallet er særlig omfattende i overgangen mellom andre og tredje året (Markussen m. fl. 2006). Dette er samtidig med at det er lagt opp til at de fleste yrkesfagelever skal begynne som lærlinger. Et underskudd på læreplasser vil først og fremst kunne gå ut over minoritetspråkliges gutter, som har klart størst vansker med å skaffe seg læreplass. Dette skyldes trolig blant annet et lavere karakternivå (Helland og Støren 2004). Manglende tilgang på læreplass kan antas å være en viktig årsak til at en lavere andel minoritets elever gjennomfører videregående opplæring. At minoritets elever oftere slutter og sjeldnere følger normalt progresjon i videregående, kan også forklares med at disse elevene generelt har lavere sosial bakgrunn og dårligere karakterer enn majoriteten (Helland og Støren 2004; Støren m. fl. 2007; Grindland 2009). Grindland (2009) har funnet at en betydelig større andel minoritets elever faller fra allerede før Vg1 er fullført, men at det blant de elevene som har gjennomført Vg1, ikke er signifikant forskjell mellom minoritets- og majoritetsselevers sannsynlighet for å gjennomføre yrkesfag. Dette avviker noe fra tidligere funn hvor minoritetsselevers lavere gjennomføring knyttes opp mot

⁶ Avvik fra normal studieprogresjon betyr at de ikke er registrert på kurstrinn 3 høsten 2004. Denne gruppen består av både elever som har sluttet, og elever som har gjort omvalg i løpet av de to første årene i videregående opplæring.

⁷ Birkelund, G. E. og A. Mastekaasa: Integrasjon fungerer, kronikk, Dagsavisen 7. desember 2009.



Figur 9.6 Tidspunkt for yrkeselevers frafall.

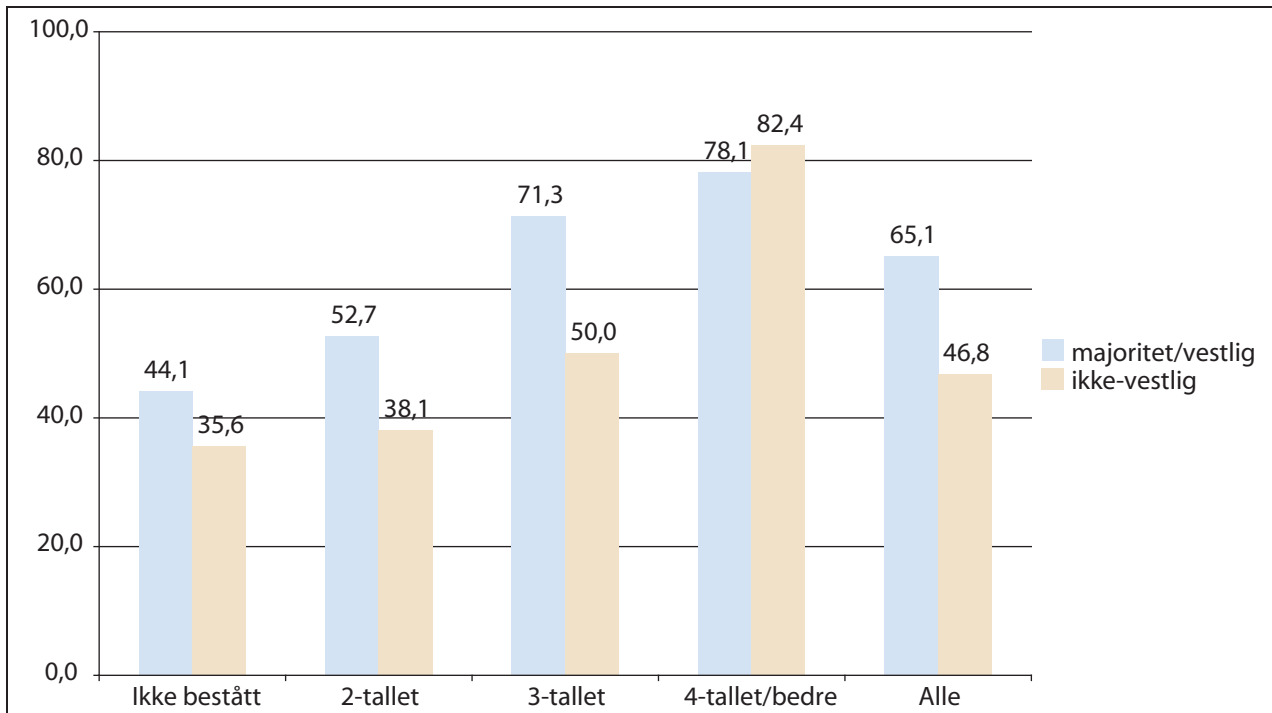
Kilde: Lødding 2009.

at minoritets elever har større utfordringer med å få læreplass (se for eksempel Helland og Støren 2004; Markussen m. fl. 2006). Studien viser for øvrig videre at grunnskolekarakterer og sosial bakgrunn har meget stor betydning for å forklare gjennomføring av yrkesfaglig videregående opplæring (Grindland 2009). Hvis minoritets elever hadde hatt tilsvarende sosiale bakgrunn og grunnskolekarakterer som majoritets elevene, tyder analysen på at minoritets elevene ville hatt klart høyere sannsynlighet for å gjennomføre yrkesfaglig videregående opplæring (Grindland 2009: 68). Også Lødding (2009) finner for øvrig at en betydelig andel minoritets elever faller fra allerede før Vg1 er fullført.

Tilsvarende funn viser seg også om en ser på sannsynlighet for gjennomføring av studieforbereende videregående opplæring (Grindland 2009: 69-70). Hvis majoritets- og minoritets elever har like grunnskolekarakterer og tilsvarende sosial bakgrunn, er sannsynligheten for å gjennomføre studieforbereende videregående opplæring noe høyere for minoritets elever enn for majoritets elever.

Tidlig frafall for minoritetsspråklige elever kan også tenkes forklart med at overgangen fra ungdomsskole til videregående skole blir for krevende. Minoritetsspråklige elever har generelt et lavere karakternivå på ungdomsskolen, og fra ungdomsskole til videregående øker karakterforskjellene mellom minoritetsspråklige elever og majoriteten (Bakken 2003).

Det er utført få kvalitative studier som undersøker årsaker til at elever slutter i videregående opplæring. I 2005 gjennomførte NIFU STEP rundt 40 intervjuer med elever som nylig hadde sluttet (Markussen m. fl. 2006). Elevene som ble intervjuet, hadde gått på helse- og sosialfag, byggfag og hotell- og næringsmiddelfag, alle studieretninger med høyt frafall. Alle elevene hadde sluttet i løpet av de to første årene i videregående opplæring. Flere av ungdommene oppga skoletrøtthet som den viktigste grunnen til at de hadde sluttet. For mye teori eller for lite praktisk arbeid ble oppgitt av flere som et av problemene. I intervjuene med ungdommene kom det frem at det ikke bare er fellesfagene som er problemet, men også den store andelen av komplisert yrkest teori i yrkesfagene.



Figur 9.7 Andel av majoritets- og minoritetselever med læreplass etter karakterer fra siste skoleår. Prosent.

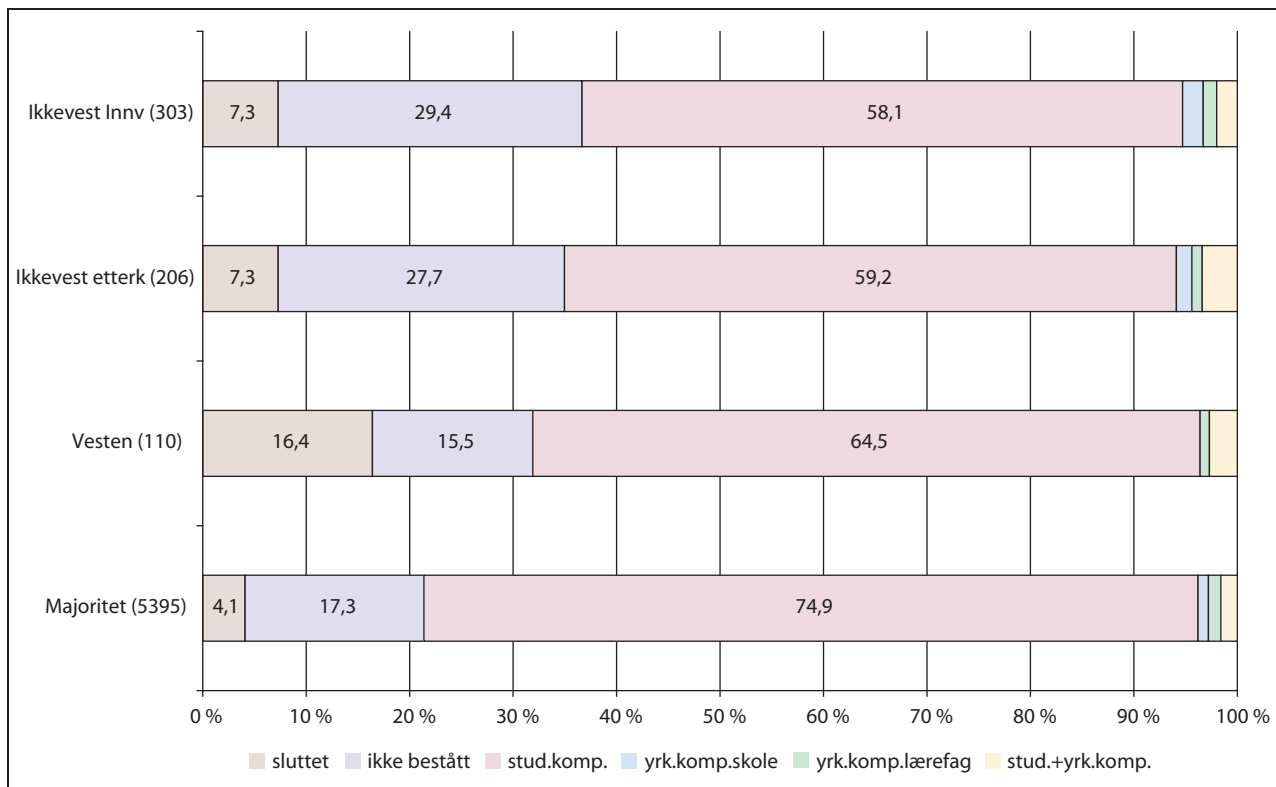
Kilde: Lødding 2009.

Intervjuene med de 40 ungdommene som hadde sluttet i opplæringen indikerer at også manglende oppfølging og støtte til små og store problemer som elevene sliter med, hører med blant forklaringene på frafallet. Dette gjelder særlig problemer i relasjoner til andre elever og til lærerne. Det kommer frem at ungdommene har blitt møtt med generell unnfalighet, enten de har hatt faglige problemer, psykiske problemer eller har blitt mobbet og diskriminert. Forskerne konkluderer med at nøkkelen til suksess ligger i tett oppfølging og differensiert opplæring tilpasset den enkelte.

Minoritetselever (uansett studieretning) gir oftere enn andre uttrykk for at videregående var vanskeligere enn de forestilte seg, og at de oppfatter mange fag som for vanskelige (Lødding 2009). Det er pekt på at når også minoritetsspråklige elever med vestlig bakgrunn gir sin tilslutning til utsagn om at mange ord og uttrykk i lærebøkene er vanskelige å forstå, synes en å være på sporet av spesifikke problemer som oppstår for elever med et annet morsmål enn norsk. Lødding (2009) spør om det er slik at norske lærebøker forutsetter norskspråklige ferdigheter og spesifikk kompetanse og i liten grad kommer elever med et annet morsmål og erfaringsbakgrunn i møte.

Nærmere om minoritetsspråklige elevers frafall på yrkesforberedende

Blant minoritetselevne med ikke-vestlig bakgrunn er det en enda sterkere tendens enn blant majoritetselevne til at de som har de dårligste karakterene velger yrkesfag. Det kan altså sies å finne sted en negativ seleksjon til yrkesfagene blant minoritetselevne (Lødding 2009). Blant jenter med minoritetsbakgrunn som startet i yrkesfag, hadde drøyt fire av ti sluttet etter fem år. Andelen som sluttet blant gutter med minoritetsbakgrunn i yrkesfag var enda høyere, den omfattet drøyt halvparten. Av alle med minoritetsbakgrunn som sluttet i yrkesfag, sluttet en av tre før det første opplæringsåret var omme, og så mye som halvparten av disse «tidligslutterne» var aldri elever – de hadde takket nei til tilbud om skoleplass. De som slutter, kjennetegnes av lavt karaktersnitt og høyt fravær på 10. trinn. Dette gjelder i enda sterkere grad tidligsluttere. Selvrapportert atferd på 10. trinn peker mot at sluttere med minoritetsbakgrunn gjerne er mer pliktoppfyllende i tillegg til at de sjeldnere enn andre sluttere har forstyrrende atferd. Ut fra atferden konkluderes med at sluttere med minoritetsbakgrunn trolig kan være lette å overse, sammenlignet med majoritetsungdommer som står i fare for å slutte. Uavhengig av bak-



Figur 9.8 Gjennomføring studieforberedende etter fem år for elever med ulik innvandringsbakgrunn.

Kilde: Lødding 2009.

grunn er det likevel slik at høyt fravær og svake prestasjoner gjennom siste del av ungdomsskolen gir et tydelig signal om at en ungdom står i fare for å velge bort videregående opplæring.

Å ha en far med utdanning på videregående nivå (hvilket ofte betyr yrkesfaglig utdanning) øker generelt sjansene for å få læreplass. Dette kan antas å handle om relevante kontakter og kjennskap til kravene som gjelder i de aktuelle områdene av arbeidslivet. Lavt fravær, ingen strykarakterer og høyt karaktersnitt bidrar også positivt. Også minoritetsspråklige søkere kommer best ut når de har en far med utdanning fra videregående nivå. Relativt få blant de minoritetsspråklige læreplass søkerne hadde imidlertid fedre med slik utdanning. Etersom minoritetsspråklige ikke hadde høyere fravær enn andre søkere til læreplass, er ikke fravær forklaringen på at færre blant søkerne med ikke-vestlig bakgrunn fikk læreplass. Ved å undersøke hvilke andeler som fikk læreplass kontrollert for gjennomsnittskarakterer fra siste opplæringsår, kommer søkerne med ikke-vestlig bakgrunn dårligere ut i alle prestasjonssjikt, jf. figur 9.7. Unntaket er de med et snitt på 4 eller bedre. I dette prestasjonssjiktet lykkes

de minoritetsspråklige søkerne i minst like stor grad som søkere med majoritetsbakgrunn. Det må her tilføyes at relativt få blant de minoritetsspråklige søkerne til læreplass hadde et så høyt snitt. Det konkluderes med at minoritetsspråklige søkere til læreplass samlet sett er dårligere posisjonert enn søkere med majoritetsbakgrunn når det gjelder forhold som vi vet har betydning for å lykkes.

Markussen m. fl. (2008) mener det kan være grunn til å anta at minoritetsspråklige klarer seg rimelig bra når de først er kommet i lære, men at overgangen skole/lære kan være vanskelig. En del får ikke læreplass, og årsakene kan være sammensatte. I denne forbindelse har Utdanningsdirektoratet trukket frem følgende:

«I følge fylkeskommunene kan søkers navn, karakterer, fravær, bosted og nettverk ha betydning. Den viktigste årsaken ser imidlertid ut til å være manglende språkkunnskaper. Å kunne motta og gi beskjeder på norsk er avgjørende i forhold til sikkerhet og produksjon i enhver lærebedrift.»⁸

⁸ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

Nærmere om minoritetsspråklige elevers frafall på studieforberedende

Rekrutteringen til studieforberedende retninger er sterkere blant minoritetsungdom med ikke-vestlig bakgrunn enn majoritetsungdom i alle prestasjonssjikt, det vil si ved sammenligning av søkningen til studieforberedende retninger for ungdom med det samme karaktersnittet fra grunnskolen (Lødding 2009).

Ungdom med ikke-vestlig bakgrunn i studieforberedende retninger kan beskrives som utholdende (Lødding 2009). På gruppenivå utmerker de seg ikke så mye ved at de slutter, men ved at betydelige andeler ikke består og altså ikke oppnår vitnemål og studiekompetanse, jf. figur 9.8. Forutsetningen for vitnemål er at alle fagene er bestått. Felles for alle med ikke-vestlig bakgrunn som til enhver tid fortsatt var elever, er at de synes å ha vært motivert for utdanning både gjennom lyst på mer utdanning og – økende over tid – en antakelse om at de vil ha problemer med å skaffe seg jobb. I sterkere grad enn majoritetsungdom ser de ut til å ha valgt å bli i skolen både ut fra tiltrekning til utdanning og ut fra en oppfatning av mangel på alternativer. Når det gjelder i hvilke fag de hadde strykkarakter, forekommer matematikk oftere enn blant majoritetselever som ikke består. Lødding (2009) viser for øvrig at grunnskolekarakteren er en særdeles kraftig prediktor for sluttresultatet i videregående, og dette gjelder også for minoritetsspråklige. Minoritetselevene skårer for øvrig jevnt over lavere enn majoritetselevene når foreldrene har samme utdanningsnivå. Forskjellen beskrives som bemerkelsesverdig stor mellom minoritets- og majoritetselever når foreldrene har høyere utdanning. Minoritetselevene har lavere karaktersnitt enn vi kunne forvente når mor har høyere utdanning. Forskjellen er enda større når far har høyere utdanning.

9.3 Gjeldende rett

9.3.1 Rett til inntak til videregående opplæring

Etter opplæringsloven § 3-1 første ledd første punktum er det et vilkår for rett til videregående opplæring at en har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring⁹. Generelle vilkår for inntak til videregående opplæring følger av forskrift til opplæringsloven § 6-9. § 6-10 stiller videre vilkår for inntak til videregående trinn 1 hvor søker må fylle ett av følgende vilkår:

- har gjennomgått norsk grunnskole
- har gjennomgått utdanning tilsvarende norsk grunnskole med minst 9 år eller har kunnskap og ferdigheter på nivå med norsk grunnskole
- er skrevet ut av grunnskolen etter opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd.
- har tilsvarende realkompetanse, jf. § 6-27.

I visse tilfeller kan for øvrig unge med rett til videregående opplæring i stedet søke om å få videregående opplæring etter voksenretten i opplæringsloven § 4A-3, jf. opplæringsloven § 3-1 tiende ledd.

Har gjennomgått norske grunnskole

Alle elever har rett til et vitnemål når de blir skrevet ut av grunnskolen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-27.

Dersom søker til videregående opplæring har vitnemål med karakterer, har vedkommende rett til inntak på vanlig måte. Minoritetsspråklige elever som er skrevet ut av grunnskolen uten karakterer, har også formell rett til inntak til videregående. Fravær av karakter er i slike tilfeller bare uttrykk for at skolen ikke har tilstrekkelig grunnlag for å sette karakter, og sier isolert sett ikke noe om elevens kunnskapsnivå.

Det skal ikke gis vurdering med karakter når eleven følger læreplan i grunnleggende norsk.

Dette er omtalt i Veiledning til Språkkompetanse i grunnleggende norsk (s 56):

«At det ikke gis vurdering med karakter, vil ikke ha noen praktisk betydning for elever på barnetrinnet. Men det betyr at elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring ikke vil få karakter i norsk så lenge de følger læreplan i grunnleggende norsk. For elever som starter i norsk skole sent på ungdomstrinnet, kan det derfor bli vanskelig å dokumentere sluttkompetanse i norsk etter 10. årstrinn. Disse elevene må da søkes inn i videregående opplæring uten formell vurdering i norsk. Manglende karakter skal likevel ikke være noe hinder for inntak i videregående opplæring. Det avgjørende er at eleven har gjennomført grunnskolen eller tilsvarende, jf. § 3-1 første ledd.»

⁹ Rundskriv 4/2009 fra Utdanningsdirektoratet omhandler retten til inntak til videregående opplæring og utvidet rett til videregående opplæring i inntil fem år. Rundskrivet tar også for seg særlige regler som gjelder i forbindelse med inntak til særskilt prioritert utdanningsprogram på videregående trinn 1.

Har gjennomgått utdanning tilsvarende norsk grunnskole med minst 9 år eller har kunnskap og ferdigheter på nivå med norsk grunnskole

Vilkår for inntak til videregående opplæring er at vedkommende har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1 første ledd første punktum. I forskrift til opplæringsloven § 6-10 er dette nærmere presisert til blant annet «har gjennomgått utdanning tilsvarende norsk grunnskole med minst 9 år» eller «har kunnskap og ferdigheter på nivå med norsk grunnskole».

Med «tilsvarende norsk grunnskole» menes utenlandsk opplæring tilsvarende norsk grunnskole. Dette innebærer at en ungdom med vitnemål på at vedkommende har fullført grunnskole i hjemlandet med minst 9 år, eller kan sannsynliggjøre dette, har rett til inntak til videregående opplæring.

Mange minoritetsspråklige søkere kommer til Norge uten å kunne legge frem dokumentasjon på utdanning. Når det gjelder søknad om inntak til videregående opplæring, må det i disse tilfellene gjøres en helhetsvurdering. Det kan først og fremst være rimelig å legge vekt på en kombinasjon av opplysninger gitt av søker, søkerens alder og grunnskoleopplæringen i søkerens hjemland. Et viktig moment vil kunne være om det er obligatorisk grunnskole i søkerens hjemland. Kan det med stor grad av sannsynlighet antas at søker har gjennomgått grunnskolen i sitt hjemland og slike opplysninger er i overensstemmelse med søkerens alder, finnes det god grunn til å legge avgjørende vekt på en slik sammenheng.

Er skrevet ut av grunnskolen etter opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd

Det følger av opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd at kommunen, etter sakkyndig vurdering og med samtykke fra foresatte, kan fritta en elev fra opplæringsplikten når hensynet til eleven tilsier det. Det er bare i helt spesielle tilfeller at denne fritaksbestemmelsen kan benyttes. Bestemmelsen vil først og fremst være aktuell når gjennomføringen av opplæringsplikten vil virke urimelig overfor eleven. Dette vil særlig kunne være aktuelt i forhold til elever med funksjonshemninger og elever som er særlig skoleflinke. Det understrekes at elever som har vanskeligheter med å følge normal undervisning, skal forsøkes hjulpet gjennom tilpasset undervisning og spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 1-3 og kap. 5, samt bestemmelser

om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige.

Elever som skrives ut av grunnskolen etter opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd vil ikke ha fullført grunnskolen, og de vil derfor ha rett til å fullføre denne opplæringen på et senere tidspunkt. Men ettersom en elev som er skrevet ut fra grunnskolen har rett til vitnemål, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-40, vil disse elevene ha rett til inntak til videregående opplæring på vedtak om helt eller delvis fritak fra opplæringsplikten etter opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd og forskrift til opplæringsloven §§ 3-13 og 6-10 bokstav c).

Har tilsvarende realkompetanse, jf. § 6-27

Det går frem av forskrift til opplæringsloven § 6-27 at fylkeskommunen har plikt til å sørge for at søkere med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 får vurdert sin realkompetanse, slik at denne kompetansen kan danne grunnlag for søknad om inntak til videregående opplæring, jf. forskriften § 6-10. Når en vurderer realkompetansen, vil det avgjørende være den kunnskap og de ferdigheter som må til for å følge opplæringen i videregående skole, jf. kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Rett for unge til å få videregående opplæring etter voksenretten når det foreligger særlige grunner

Hovedregelen er at unge gjennomfører videregående opplæring etter ungdomsretten i opplæringsloven § 3-1, og at voksne tar videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3.

Unge med rett til videregående opplæring kan imidlertid etter søknad i stedet få videregående opplæring etter voksenretten i opplæringsloven § 4A-3, jf. opplæringsloven § 3-1 tiende ledd. Det er en betingelse at det foreligger særlige grunner. Eksempel på særlige grunner kan være alderen til den det gjelder eller at vedkommende er i arbeid og derfor har problemer med å gjennomføre opplæringen etter opplæringsloven § 3-1. Et sentralt moment i vurderingen av om det foreligger særlige grunner, er om søkeren har behov for et mer tilpasset undervisningsopplegg enn det som følger av ungdomsretten etter opplæringsloven § 3-1. Dette må vurderes konkret på bakgrunn av den situasjonen søkeren står i. For ungdom som er utenfor arbeidsmarkedet og mangler avsluttende kompetansegivende opplæring på videregående nivå, vil for eksempel opplæring etter voksenretten i opplæringsloven § 4A-3 kunne være lettere å kombinere med arbeidspraksis, tett oppfølging og

Boks 9.1 Inntak til videregående opplæring i Sverige

I Sverige må elevene stå i svensk (eller Svensk som andrespråk), engelsk og matematikk for å komme inn på de nasjonale programmene for videregående opplæring. Resultatene fra ungdomstrinnet viser at elever med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i gruppen elever som ikke er kvalifisert for de nasjonale programmene for videregående opplæring. Dette gjaldt særlig blant elever som ikke fikk ståkarakter i to eller flere fag. I 2007-2008 var det 3,3 prosent av elevene som ikke sto i Svensk, mens 16,2 prosent som ikke sto i Svensk som andrespråk.

I 2007/08 var 23 prosent av alle elever med innvandrerbakgrunn som gikk ut av grunnskolen ikke kvalifisert til å fortsette i et nasjonalt program, sammenlignet med 9 prosent av elevene

med svensk bakgrunn. Individuelle program er en mulighet for elever som ikke kvalifiserer seg for et nasjonalt program i videregående opplæring. Disse er først og fremst ment å gjøre elevene forberedte for å gå over i et nasjonalt program. Elever med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant elever som for individuelt program. Elever som er i individuelle program har høyere sannsynlighet for å ikke fullføre videregående opplæring.

Blant elever i alderen 16-18 år var det i 2006-2007 94 prosent av unge med svensk bakgrunn som gikk i videregående opplæring, mens 82 prosent av innvandrere (førstegenerasjon) var i videregående opplæring (OECD 2010c).

andre tjenester gjennom NAV, enn etter opplæringsloven § 3-1.

Når fylkeskommunen tar stilling til elevens rett til å få videregående opplæring etter voksenretten, er dette et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen, jf. fvl. § 2 og opplæringsloven § 15-2, jf. opplæringsloven § 4A-10.

9.3.2 Ansvarsplassering for oppfyllelse av rettigheter i videregående opplæring

Ifølge opplæringsloven § 13-3 skal fylkeskommunen oppfylle retten til videregående opplæring etter denne loven for alle som er bosatt i fylkeskommunen. Dette innebærer at det er fylkeskommunen som har ansvaret for inntaket til videregående opplæring, for realkompetansevurdering etter forskriften § 6-27 og for at elever, lærekandidater og læringer i videregående opplæring får oppfylt sine rettigheter i tråd med opplæringsloven med forskrifter.

Det presiseres også at ansvaret for å kartlegge ferdighetene til ungdommer som kommer til landet og som ikke har søkt inntak til videregående opplæring, påligger ungdommens bostedskommune. Bostedskommunen er også ansvarlig for å dekke kostnadene i denne forbindelse, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-10.

Et vedtak om inntak til videregående opplæring er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2. Dette vedtaket fattes av fylkeskommunen, jf. opplærings-

loven § 3-1 og forskrift til opplæringsloven § 6-6. Av forvaltningsloven § 17 fremgår det at det forvaltningsorgan som skal fatte vedtak i saken, har plikt til å utrede saken best mulig før vedtak fattes. Dette innebærer at fylkeskommunen er ansvarlig for å innhente tilstrekkelig dokumentasjon/informasjon for å kunne foreta en kvalifisert vurdering og derved komme frem til en konklusjon i forhold til om søkere oppfylder vilkårene for inntak til videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-10. Dette innebærer blant annet at fylkeskommunen er ansvarlig for at det blir gjort en kartlegging av kvalifikasjonene til søkere som ikke kan dokumentere at de har gjennomgått norsk grunnskole eller tilsvarende. Det er ikke noe i veien for at fylkeskommunen i forbindelse med en slik kartlegging kjøper tjenester av kommunen.

I forvaltningsloven §§ 24 og 25 stilles det krav om at et enkeltvedtak skal begrunnes. Dette innebærer at fylkeskommunen som hovedregel må vise til de regler vedtaket bygger på samt de faktiske forhold og de hovedhensyn som er lagt til grunn for vedtaket.

Det følger av opplæringsloven § 15-2 at departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak til videregående opplæring. Denne myndigheten er delegert videre til fylkesmennene, jf. delegasjonsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 4. juli 2007 og brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene av 13. september 2007.

9.3.3 Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter

Elever med manglende norskkunnskaper vil bli fulgt opp i videregående opplæring ettersom minoritetsspråklige elever i videregående opplæring har rett til særskilt språkopplæring, etter opplæringsloven § 3-12, som tilsvarer bestemmelsen for elever i grunnskolen.

Det går frem av opplæringsloven § 3-12 at særskilt språkopplæring er en rettighet for disse elevene. Rettigheten utløser en tilsvarende plikt for fylkeskommunen til å gi slik opplæring. Det innebærer at fylkeskommunen ikke kan velge om den vil gi slik opplæring eller ikke. Dette er understreket i merknadene til § 3-12 i Ot.prp. nr. 40 (2007-2008). Når fylkeskommunen tar stilling til rettighetene etter opplæringsloven § 3-12 er det et enkeltvedtak som kan påklages internt i fylkeskommunen, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 28.

Fra 1. august 2009 har fylkeskommunen, i likhet med kommunen, en plikt til å foreta kartlegging av elevenes ferdigheter i norsk i tilknytning til vedtak om særskilt språkopplæring. Det er viktig å merke seg at plikten til å kartlegge også gjelder underveis i den særskilte norskopplæringen, slik at skolen fortløpende har grunnlag for å vurdere om elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære undervisningen.

Det ble tidligere gitt et særskilt øremerket tilskudd til fylkeskommunen for de minoritetsspråklige elevene, men fra 2009 er disse midlene lagt inn i rammetilskuddet til fylkeskommunen.

Ungdom som får sin videregående opplæring etter voksenretten i opplæringsloven § 4A-3 har rett til et tilpasset opplæringstilbud hvor blant annet særskilt språklig tilrettelegging vil kunne inngå. Dette innebærer at opplæringsloven § 3-12 ikke vil få anvendelse for ungdom som får videregående opplæring etter § 4A-3. Tilpasset opplæring er ikke en individuell rett, og i disse tilfellene er det viktig at eleven får rådgivning og en realistisk informasjon om mulighetene for å kunne få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen når det ikke gis særskilt språkopplæring. Gjennom å velge videregående opplæring etter voksenretten mister eleven også retten til spesialundervisning og skyss.

9.3.4 Rettigheter for ungdom som ikke blir tatt inn til videregående opplæring

Dersom fylkeskommunen avslår en søknad fra minoritetsspråklig ungdom om inntak til videregå-

ende opplæring, vil ungdommen kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1, eventuelt også § 4A-2 Rett til spesialundervisning på grunnskolens område. Denne retten omfatter alle voksne (fra 16 år) som trenger grunnskoleopplæring uansett årsak. Som hovedregel skal opplæringen omfatte de fagene ungdommen trenger for å få vitnemål for fullført grunnskole. Hvilke fag dette er følger av forskrift til opplæringsloven § 4 -33 første ledd. Opplæringen skal tilpasses ungdommens situasjon og særskilt språklig tilrettelegging vil være noe som kan inngå i opplæringstilbudet ettersom kapittel 4A om opplæring spesielt organisert for voksne ikke har en bestemmelse om rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige.

Det går frem av opplæringsloven § 4A-4 at det er kommunen som skal oppfylle rettighetene etter §§ 4A-1 og 4A-2.

9.3.5 Retten til nødvendig rådgivning

Av opplæringsloven § 9-2 går det frem at elevene har rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål.

Retten til nødvendig rådgivning er nærmere presisert i forskrift til opplæringsloven kapittel 22. § 22-1 første ledd presiserer utgangspunktet fra opplæringsloven § 9-2, nemlig at eleven har rett til nødvendig rådgivning. Det presiseres også her at retten er knyttet til både sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning. Av første ledd fremgår også at rådgivningstilbudet skal være tilgjengelig på den enkelte skole.

§ 22-1 annet, tredje og fjerde ledd fremgår videre:

«Retten til nødvendig rådgivning inneber at eleven skal kunne få informasjon, rettleiing, oppfølging og hjelp til å finne seg til rette på skolen og ta avgjerd i tilknytning til framtidige yrkes- og utdanningsval. Rådgivinga kan vere både individuell og gruppevis. Eleven sitt behov og ønskje vil avgjere forma som blir teken i bruk.

Rådgivinga skal medverke til å utjamne sosial ulikskap, førebyggje fråfall og integrere etniske minoritetar. For at rådgivinga skal bli best mogleg for eleven, skal skolen ha eit heilskapleg perspektiv på eleven og sjå den sosialpedagogiske rådgivinga og utdannings- og yrkesrådgivinga i samanheng.

Eleven skal få den hjelpa han/ho treng for å utvikle seg vidare og utnytte eigne ressursar, utan omsyn til tradisjonelle kjønnsroller.»

Boks 9.2 Rådgivning i Sverige

I Sverige har alle elever rett til å få akademisk- og karriererådgivning før de velger et utdanningsprogram i videregående opplæring. I videregående opplæring tilbyr rådgivere som regel personlige rådgivningstimer om utdanningsprogram og yrker. De kan også hjelpe til med å planlegge opplæringen, endringer og overganger. Noen elever som kommer til landet i ungdomsalder er gamle nok til å starte i videregående opplæring, men har ikke de nødvendige kvalifikasjonene for å delta i et av de nasjonale programmene. Disse elevene kan ta et individuelt program. Målet med programmet for eleven er å tilegne seg nødvendige kvalifikasjoner til å kunne starte i et nasjonalt program i videregående opplæring (OECD 2010c).

Skoleeier er ansvarlig for å oppfylle eleven sine rettigheter. Ansvarer innebærer blant annet at rådgivingen skal utføres av personale med relevant kompetanse. Skolen skal arbeide systematisk og planmessig for å sikre at rådgivingstilbudet blir tilfredsstillende. Tilbudet skal være kjent for både elevene og foreldrene.

9.3.6 Minoritetsspråklige elevers rett til utvidet tid i videregående opplæring

Det følger av opplæringsloven § 3-1 femte ledd at elever i offentlig videregående opplæring som har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12, har rett til inntil to år ekstra videregående opplæring. Den ekstra opplæringstiden kommer i tillegg til de tre årene eleven har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1¹⁰.

Retten til utvidet tid til videregående opplæring innebærer heltids opplæring i inntil to år ekstra. Før fylkeskommunen fatter vedtak om utvidet tid etter denne bestemmelsen, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PPT om hvilket be-

hov eleven har for mer tid i videregående opplæring. Av merknadene til § 3-1 fremgår for øvrig at det ikke er et vilkår at eleven har kommet til Norge sent i skoleløpet for å få rett til to år ekstra tid i videregående opplæring, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008-2009). Det avgjørende er det konkrete behovet til den enkelte elev.

9.3.7 Andre bestemmelser av betydning for minoritetsspråklige elever

Elever som har hatt rett til særskilt språkopplæring på Vg1, Vg2 eller Vg3 i videregående opplæring, kan få fritak fra vurdering med karakter i skriftlig sidemål. Det samme gjelder elever i videregående opplæring som ikke har gjennomgått ungdomstrinnet i norsk skole. De har også rett til fritak fra vurdering med karakter i skriftlig sidemål, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-22.

Elever som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12, har krav på fritak fra opplæring i skriftlig sidemål i perioden som enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring varer, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-11 bokstav d).

Elever som ikke kan følge den ordinære opplæringen i den praktiske delen av kompetansemålene i faget kroppsøving, skal få tilrettelagt opplæring så langt dette er mulig for eleven. Eleven skal få fritak fra vurdering av den praktiske delen av faget når den tilrettelagte opplæringen ikke kan vurderes med karakter, jf. forskriften § 3-23, men det gis ikke fritak fra vurdering med karakter i den teoretiske delen av faget.

Alle elever som ikke søker, som faller ut i løpet av videregående opplæring eller som ikke er i arbeid har ifølge § 3-6 i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kapittel 13 om rett til tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting gjennom Oppfølgingstjenesten.

9.4 Tilbudsstrukturen i videregående opplæring

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har rett til tre års sammenhengende videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1.

I opplæringsloven § 3-3 heter det at: «Den videregående opplæringa skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lågare nivå». Lavere nivå betyr i denne sammenheng all opplæring som ikke resulterer i full studie- eller yrkeskompetanse. Den videregående

¹⁰ Opplæringsloven gir alle elever som får spesialundervisning etter § 5-1, rett til to ekstra år for å gjennomføre videregående opplæring dersom de har behov for det. Siden retten til særskilt språkopplæring ikke lenger hjemles i § 5-1, vil de elevene som får særskilt språkopplæring etter § 3-12, ikke lenger ha rett til to år ekstra ut fra samme grunnlag som tidligere. Bestemmelsen i § 3-1 sikrer elevene en slik rett til inntil to år ekstra.

Vg3 Opplæring og verdiskaping	Læretid i virksomhet		
	Læretid i virksomhet		
Vg2	Fellesfag 252 timer	Felles programfag 447 timer	Prosjekt til fordypning 253 timer
Vg1	Fellesfag 336 timer	Felles programfag 447 timer	Prosjekt til fordypning 168 timer

Figur 9.9 Opplæringsmodell for hovedmodellen på yrkesfaglige programområder i Kunnskapsløftet.

Kilde: Utdanningsdirektoratets rundskriv 8-2009, vedlegg 1: Fag- og timefordeling.

opplæringen er organisert i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram.

Det er 3 studieforberedende utdanningsprogram:

- utdanningsprogram for studiespesialisering
- utdanningsprogram for idrettsfag
- utdanningsprogram for musikk, dans og drama

Det er 9 yrkesfaglige utdanningsprogram:

- utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk
- utdanningsprogram for design og håndverk
- utdanningsprogram for elektrofag
- utdanningsprogram for helse- og sosialfag
- utdanningsprogram for medier og kommunikasjon
- utdanningsprogram for naturbruk
- utdanningsprogram for restaurant- og matfag
- utdanningsprogram for service og samferdsel
- utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon

Opplæringen i skole omfatter normalt videregående trinn 1 (Vg1), videregående trinn 2 (Vg2) og videregående trinn 3 (Vg3). Hvert trinn skal normalt ha en lengde på ett skoleår. Fagopplæringen omfatter normalt to års opplæring i skole (Vg1 og Vg2) og ett års opplæring (Vg3) fordelt over to års læretid i bedrift (hovedmodellen). Det finnes imidlertid utdanningsløp som avviker fra hovedmodellen, se nedenfor.

9.4.1 Nærmere om fag- og yrkesopplæringen

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har rett til tre års sammenhengende vide-

regående opplæring. I noen lærefag er opplæringstiden lengre enn tre år. I slike tilfeller utvides retten til den opplæringstiden som er fastsatt for faget. Denne rettigheten, som ofte betegnes som ungdomsretten, må vanligvis tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, eller seks år hvis opplæringen blir gitt i bedrift. I tillegg må retten brukes innen utgangen av det året en fyller 24 år, jf. opplæringsloven § 3-1.

Fag- og timefordeling

I de yrkesfaglige utdanningsprogrammene består et undervisningsår av 981 klokketimer, jf. Utdanningsdirektoratets rundskriv 8-2009, vedlegg 1: Fag- og timefordeling. Omregnet til undervisningstimer tilsvarer dette et uketimetall på 35 timer i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Til sammenligning er uketimetallet i utdanningsprogrammer for studiespesialisering 30 timer.

Fagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er inndelt i fellesfag (som tidligere ble kalt allmennfag), felles programfag (tidligere kalt yrkesfag) og prosjekt til fordypning. På Vg1 er det til sammen 336 klokketimer fellesfag, 477 klokketimer felles programfag og 168 timer prosjekt til fordypning. På Vg2 er timetallene henholdsvis 252 timer, 477 timer og 253 timer.

Timene i prosjekt til fordypning skal benyttes enten til opplæring i kompetansemål fra Vg3 innenfor eget utdanningsprogram, eller til opplæring i kompetansemål fra andre utdanningsprogrammer der dette er faglig relevant. Det skal uansett utarbeides lokale læreplaner for dette.

- eller til relevante fellesfag fra Vg3, til fellesfag i fremmedspråk eller til programfag fra studieforberedende utdanningsprogrammer. I disse

tilfellene gjelder kompetansemål, timetall og vurderingsordninger for disse fagene slik dette er fastsatt i den enkelte læreplanen.

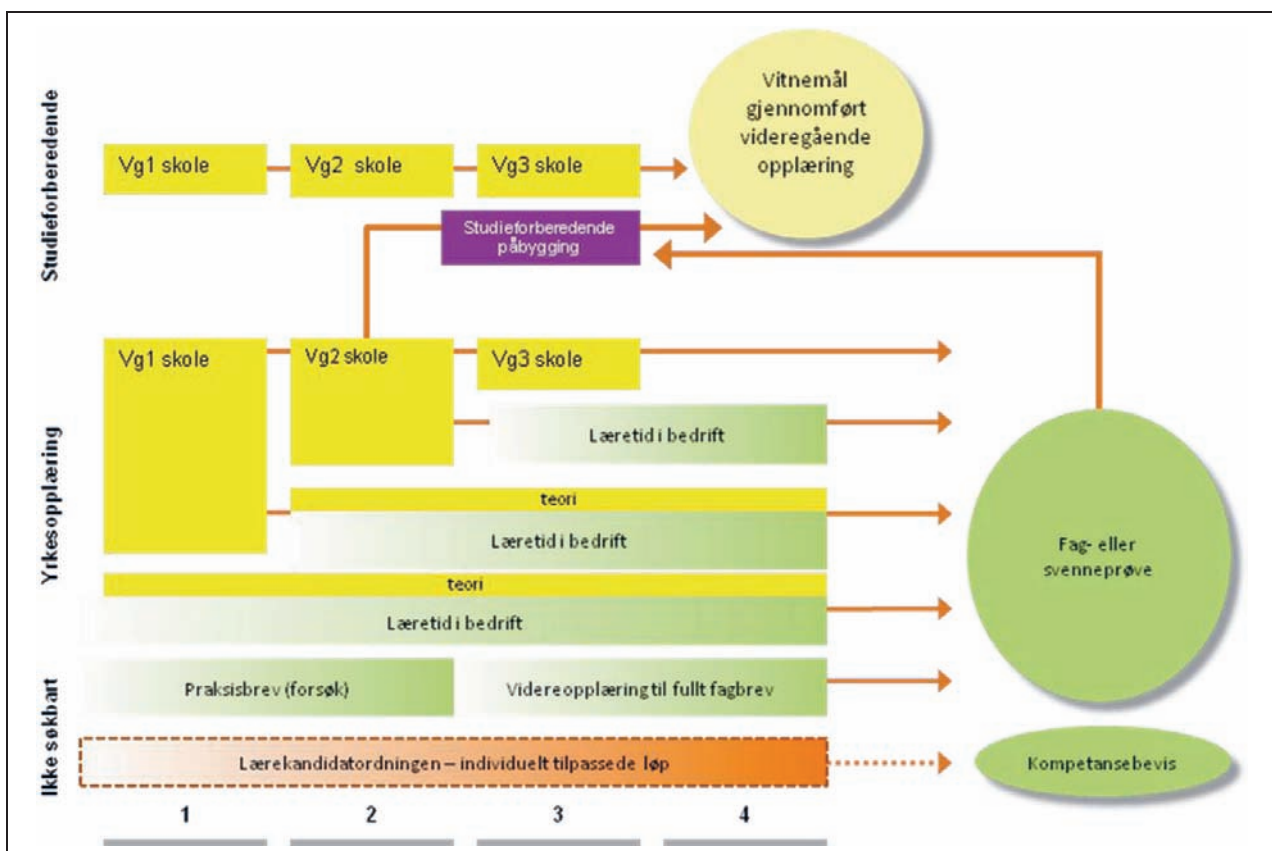
I de to årene med opplæring i virksomhet følger lærlingene virksomhetens arbeidstid.

Når det gjelder tilgang til læreplasser, fremgår følgende av St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja:

«Fylkeskommunen har ansvar for at alle får oppfylt sin rett til videregående opplæring, noe i tilfeller der det ikke kan skaffes læreplass, innebærer at opplæringen må skje i skole. Fylkeskommunen har videre ansvar for dimensjonering av videregående opplæring og for å formidle søkere til læreplass til aktuelle lærebedrifter.

Departementet har som mål at flest mulig skal få deler av opplæringen gjennom læretid i bedrift. Samtidig må kvaliteten på opplæring i skole være god nok for dem som ikke får læreplass. Mulige virkemidler for å sikre bedre oppnåelse av disse målene kan være å innføre rett til læreplass og/eller fireårig yrkesfaglig opplæring i skole. En eventuell rett til læreplass reiser en rekke problemstillinger rundt muligheten

for å pålegge bedrifter en plikt til å tilby læreplasser og til spørsmålet om hvordan og av hvem en slik rett skal finansieres. Karlsen-utvalget vurderte muligheten for å lovfeste rett til læreplass. Utvalget mente at det ikke vil la seg gjøre å pålegge bedriftene en slik plikt, og foreslo derfor ikke en innføring av en slik rett til læreplass. Det kan være risiko for at innføring av en rett til læreplass fører til en todeling av lærlingordningen mellom læreplasser som fører fram til reell fagkompetanse og læreplasser som i mindre grad oppfattes å gi reell fagkompetanse. Et alternativ eller supplement til å innføre en rett til læreplass kan være å gi rett til fireårig yrkesfaglig opplæring i skole. En utfordring med en eventuell innføring av en slik rett vil være å sikre at opplæringen får tilstrekkelig praktisk innretning og nærhet til arbeidslivet. I tillegg må grensesnittet mot Arbeid- og velferdsetatens tiltaksapparat rettet mot denne målgruppen vurderes nøye, slik at ressursene rettet mot denne gruppen kanaliseres til tiltak som gir størst effekt. Regjeringen har ikke tatt stilling til disse forslagene, men vil vurdere om og eventuelt hvordan en rett til læreplass og/eller fireårig opplæring i skole kan gjennomføres. Juridiske, økonomiske og praktiske forhold skal utredes. På denne bak-



Figur 9.10 Oversiktskart over videregående opplæring.

Kilde: NOU 2008:18.

grunn vil regjeringen vurdere eventuelle endringer.»¹¹

Organisering av fag- og yrkesopplæringen

Målet for fag- og yrkesopplæringen er å lede elevene/lærlingene frem til fagbrev, svennebrev eller annen yrkeskompetanse. Tyngden i organiseringen av fag- og yrkesopplæringen ligger i «normalmodellen», jf. opplæringsloven § 3-3. Denne 2+2-modellen, består av to år i videregående skole pluss to år i godkjent lærebedrift. Elever som ikke får læreplass i bedrift, tilbys et tredje år i den videregående skolen, jf. opplæringsloven § 3-3 femte ledd. Uavhengig av om en er lærling i bedrift eller fullfører et tredje år i videregående skole, gir utdanningen de samme formelle kvalifikasjonene.

For en del yrkesfag er det fastsatt i læreplanen at opplæringen som hovedregel skal følge en annen modell enn 2+2-modellen. Disse modellene er benevnt som rent skoleløp, særløp eller avviksfag.

Rent skoleløp omfatter fag der hele yrkesutdanningen, Vg1, Vg2 og Vg3, skjer i skole. Dette gjelder drøyt fem fag, de fleste innen programområdet helse- og sosialfag.

Noen utdanningsløp innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene avviker fra hovedmodellen ved at det kun er ett års opplæring i skole. Lærekontrakt tegnes etter Vg1. Dette kalles særløp. To års opplæring i bedrift kombineres med ett års verdiskaping, og lærlingen har totalt 3 års læretid i bedrift. Eksempel på særløps fag er blant annet feierfaget, glassfaget, isolatørfaget og steinfaget, jf. Udir-8-2009.

Noen andre utdanningsløp innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene avviker også fra hovedmodellen og disse kalles avviksfag. Dette kan være:

- Fag der elevene har tre års opplæring i skole og lærekontrakt tegnes etter Vg 3. Tre år i skole kombineres med 1 til 2 års læretid i bedrift. Eksempel på avviksfag er blant annet automatiseringsfaget, flymotormekanikerfaget og flystrukturmekanikerfaget, jf. Udir-8-2009.
- Fag der elevene går 2 år på skole etterfulgt av to og et halvt års læretid. Eksempel på dette er blant annet dataelektronikerfaget.

Fylkeskommunen kan også i det enkelte tilfelle godkjenne lærekontrakt som fastsetter at hele opplæringen, eller en større del av opplæringen

enn det som følger av læreplanen, skal skje i bedrift, jf. opplæringsloven § 3-3 fjerde ledd. Dette innebærer at opplæringen på Vg1 og Vg2 som ordinært blir gitt i skole, i stedet blir gitt i bedrift. Fylkeskommunen må da i samråd med lærebedriften tilby den opplæringen virksomheten ikke kan gi lærlingen.

Utdanningsdirektoratet har for øvrig gitt uttrykk for følgende:

«Det finnes ikke ordninger for alternative veier inn i fag- og yrkesopplæringen spesielt rettet mot minoritetsspråklige. I hvilken grad minoritetsspråklige har benyttet seg av alternative veier i fag- og yrkesopplæringen er ikke kjent. Det må eventuelt igangsettes forskning for å få svar på dette spørsmålet. Vurdering av eventuelle særskilte ordninger for minoritetsspråklige elever og lærlinger bør baseres på resultatene fra en evt kunnskapsinnhenting.»¹²

Påbygging til generell studiekompetanse

Elever som har avsluttet Vg2 i et yrkesfaglig utdanningsprogram, kan velge å ta Vg3 påbygging til generell studiekompetanse. Fagarbeidere kan også oppnå generell studiekompetanse ved å ta de gjenstående timene i fellesfagene.

Lærekandidatordningen

Lærekandidatordningen tar sikte mot å gi en mer begrenset kompetanse enn en full fag- eller svenneprøve, jf. opplæringsloven § 4-1. Ordningen varierer i omfang og lengde. Opplæringskontrakten kan i løpet av læretiden utvides til en ordinær lærekontrakt hvis det er hensiktsmessig. Lærekandidater kan ha krav på spesialundervisning dersom de ikke har utbytte av den ordinære opplæringen, jf. opplæringsloven § 4-2 femte ledd.

Fireårig spesialtilbud TAF – tekniske fag og allmennfag

Ordningen med en kombinasjon av tekniske fag og allmennfag, TAF, er en utdanning som er initiert lokalt (den er ikke beskrevet i sentrale styringsdokumenter) der skolen og lærebedriften til sammen gir en opplæring der elever får mulighet til å få fag eller svennebrev kombinert med en studieforbereidende utdanning. Som i ordinær utdanning går opplæringen over fire år, men det er krav om å arbeide i deler av feriene, og det stilles stør-

¹¹ St.meld. nr. 44 (2008-2009): 34.

¹² Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

re krav til egeninnsats. Oftest er tilbudet satt i verk i samarbeid med lokale virksomheter der elevene også får praksis, lærekontrakt og gjerne garantert arbeid etter bestått fagprøve (NOU 2008:18: 26).

Praksiskandidatordningen

Praksiskandidatordningen er ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg til fag- eller svenneprøve for personer som har minst fem års relevant praksis i faget, jf. opplæringsloven § 3-5. Kandidatene må bestå en skriftlig prøve i tillegg til fag- eller svenneprøven. Det finnes private aktører som tilbyr kurs for praksiskandidater. Det er ikke krav om å gjennomgå slike kurs. Praksiskandidater er fritatt fra fellesfagene.

Opplæring i skole og bedrift

De som velger et yrkesfaglig utdanningsprogram, er tilknyttet to ulike læringsarenaer med ulike tradisjoner og kultur. Dermed blir også læringsbetingelsene i de to læringsarenaene forskjellige. Det vil kunne være en utfordring at kjerneaktiviteten i enhver opplæringsbedrift ikke er opplæring, men virksomhet og produksjon. Det viser seg at de mest kritiske periodene for avbrudd er det første skoleåret i videregående opplæring og overgangen mellom skole og læretid (NOU 2008:18). Halvparten av de som slutter, slutter på ett av disse to tidspunktene.

I en gjennomgang av arbeidet med kvalitet i norsk fag- og yrkesopplæring pekes det på at myndighetenes innsyn i den delen av opplæringen som skjer i bedrift er svært begrenset, og at det mangler gode indikatorer på kvalitet (Høst 2008). En rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet viser videre at representanter for mange lærebedrifter føler stort behov for mer kunnskap om og et tettere samarbeid med skolen (Deichmann-Sørensen 2007). Det er i de siste årene gjennomført svært mange tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring og øke samarbeidet mellom skole og bedrift.

Praksisbrev

Praksisbrevordningen var opprinnelig et forsøksprosjekt som tok sikte på spesiell tilrettelegging av opplæring i tre fag: anleggsgartnerfaget, industriell matproduksjonsfaget og tømmerfaget. Prosjektet ble gjennomført i to fylkeskommuner (Rogaland og Vestfold), og bakgrunnen var et stort

og økende antall som ikke fullførte og bestod videregående opplæring (se GIVO-rapporten 2006). Målet med prosjektet var å øke denne andelen, samtidig som det ville gi en mer anvendelig dokumentert kompetanse for de som hadde valgt å avbryte opplæringen før de hadde fullført.

Målgruppen for prosjektet var de som har forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring, men som trenger en mer praktisk opplæring enn 2+2-modellen. Forsøket etter opplæringsloven § 1-4 pågår t.o.m. skoleåret 2010-2011, og som er utvidet til å gjelde alle fylker og flere fag. Ordningen med praksisbrev innebærer at de to første årene av opplæringen i fagene er tilrettelagt og gjennomføres i en godkjent lærebedrift, samt at den er praktisk rettet. Lærebedriften får ordinært lærlingtilskudd for hvert av de to årene med opplæring, og deltakerne får formell status som praksisbrevkandidat. Det er utarbeidet egne tilpassede midlertidige forsøksplaner av pilotfylkene. Disse ligger til grunn for opplæringen i faget, og opplæringen avsluttes med en kompetanseprøve/ praksisbrevprøve. Det utstedes kompetansebevis i form av praksisbrev som dokumentasjon på oppnådd kompetanse. I tillegg til praktisk opplæring får kandidatene opplæring og vurdering i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag. Opplæringen i disse fagene er yrkesrettet. Kandidaten kan fortsette opplæringen som lærling eller som lære kandidat etter at kompetanseprøven er bestått.

Evaluering av forsøk med praksisbrev

Erfaringene fra forsøksprosjektet har så langt vist at bedriftene ofte er skeptiske til ordningen. Men de rapporterer meget gode erfaringer i ettertid og de er i all hovedsak fornøyd med fremgang og arbeidsvillighet til elevene som er omfattet av ordningen. Det har vært argumentert for kartlegging av elever som kan være aktuelle for en slik ordning på et tidlig tidspunkt, og for at ordningen ikke bør være en søkbar ordning, men at det bør foreligge en faglig begrunnelse fra eksempelvis veileder, lærere og fagpersonell som foreslår kandidater til ordningen.

Ifølge delrapport om evaluering av forsøk med praksisbrev oppsummerer både ungdommene som er med i praksisbrevforsøket og lærerne og instruktørene i bedriftene foreløpig ordningen som svært vellykket, men med forbehold om at det er tidlig i evalueringen (Markussen m. fl. 2009). Det foreligger i dag ikke nøyaktige tall på frafall blant ungdommene som tar praksisbrev.

Det umiddelbare inntrykket er at det er veldig lavt, og at det i større grad skyldes sykdom enn frafall på grunn av manglende mestring og mistilpasning. Ut fra sentrale bakgrunnsdokumenter og de mål som er formulert for prosjektet finner forfatterne minst tre forskjellige syn på hva slags prosjekt praksisbrevordningen er. Ordningen kan:

- Betraktes som en praktisk vei for de som bare skal sikte mot kompetanse på lavere nivå i stedet for fagbrev.
- En alternativ vei til fullt fagbrev for de som ikke får det til med dagens ordning, men kanskje kan klare det med et særlig opplegg
- Et mer åpent forsøk, hvor en alternativ, praktisk vei prøves ut for å få ned frafallet gjennom å kople elever som står i fare for å falle fra og lærebedrifter.

Ut fra et perspektiv om at praksisbrevet bare skulle være en ordning for de en ikke tror vil klare et fagbrev, selv med et alternativt løp, mener forfatterne at det har funnet sted en mål- og målgruppeskyving gjennom implementeringsprosessen blant de sentrale aktørene.

Praksisbrevkandidatene har gjennomsnittlig betydelig lavere karakterer og betydelig høyere fravær sammenliknet med gruppen av yrkesfagelever. Praksisbrevkandidatene er enda mer orientert mot praksis enn yrkesfagelevne, de har i større grad blitt veiledet inn på den utdanningen de går på og de har et svakere skolefaglig grunnlag med seg inn i videregående opplæring fra grunnskolen enn yrkesfagelevne. De fleste (65 prosent) er allerede motivert for å satse på å ta fullt fagbrev på de normerte fire år. Et mindretall (31 prosent) ser imidlertid praksisbrevet som et greit mål å sikte seg inn mot i første omgang.

En survey til alle landets fylkeskommuner viser at det i skoleåret 2008-2009 var praksisbrevkandidater (77) i fire fylkeskommuner. Disse fordeler seg på seks utdanningsprogrammer og 14 ulike fag. 81 prosent av praksisbrevkandidatene er gutter, og den kjønnsmessige fordelingen følger tradisjonelle mønstre.

Praksisbrevet er blitt mer teoretisk enn de fleste hadde tenkt seg i utgangspunktet. Det er blant annet et krav om full måloppnåelse med karaktervurdering i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag, med muligheter for å bli trukket ut til sentralt gitt eksamen.

Forfatterne gir uttrykk for at det kan stilles spørsmål ved om fellesfagkravene kan gjøre det vanskelig for en del ungdommer å klare praksisbrevet.

Annet

Utdanningsdirektoratet har overfor utvalget gitt uttrykk for følgende hva gjelder inntak av lærlinger med minoritetsspråklig bakgrunn:

«Mulighetene for å øke inntaket av lærlinger generelt er en utfordring i fag- og yrkesopplæringen. Det er primært elever med stort fravær og svake faglige resultater fra Vg2 i skolen som har størst problemer med å få læreplass. Språklige problemer og dårlige norskkunnskaper, dersom dette har ført til svake faglige resultater, vil også være en grunn til at det er vanskeligere å få læreplass.

Direktoratet kan ikke se at det er strukturelle hindringer verken i tilbudsstrukturen, i fag- og timefordelingen eller i tilskuddsordningen til lærebedrifter som skulle gjøre det vanskeligere for minoritetsspråklig ungdommer enn andre ungdommer å fullføre videregående opplæring. For å kunne melde seg opp til en fag- eller svenneprøve må alle elever ha gjennomført og bestått samtlige fellesfag og programfag innenfor et valgt yrkesfag. I særskilte tilfeller kan fag- eller svennebrev utstedes selv om inntil to av fellesfagene ikke er bestått (jfr § 3-67 i forskrift til opplæringslova).»¹³

9.5 Tilskudd til lærebedrifter

Det er følgende tilskuddsordninger for bedrifter som tar inn lærlinger:

- Basistilskudd 1 til bedrifter som tar inn lærlinger med utdanningsrett
- Basistilskudd 2 til bedrifter som tar inn lærlinger uten utdanningsrett
- Ekstratilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger i små håndverksfag
- Tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov

I tillegg har det gjennom Regjeringens krisepakke vært gitt et ekstra tilskudd til lærebedrifter.

I det følgende vil den enkelte tilskuddsordning behandles noe mer detaljert.

¹³ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

Basistilskudd 1

Tilskuddet gis lærebedrifter som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt etter opplæringslova § 3-3 tredje ledd og 3-3 fjerde ledd, jf. forskrift til opplæringslova § 11-4. Basistilskudd I for 2010 er på 102 763 kroner pr. lærling eller lærekandidat for ett år med fulltidsopplæring. Det gis ikke tilskudd for verdiskapingsdelen, men tilskuddet fordeles jevnt over hele læretiden i bedrift, dvs. også for verdiskapingsdelen. Kontraktene er tilskuddsberettigede fra den dato læreforholdet begynner.

Basistilskudd II

Tilskuddet gis til bedrifter for lærekontrakter tegnet av lærlinger som tidligere har fått oppfylt sin rett til videregående opplæring. Satsen for basistilskudd II er 2 447 kroner pr. lærling pr. måned i hele læretiden i bedrift, totalt 29 370 kroner i året. Ett år regnes som 12 måneder. I denne ordningen gjøres det ikke forskjell på opplæringstid og verdiskapingstid.

Ekstratilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger i små håndverksfag

For lærlinger som tegner kontrakt i små og verneverdige fag etter opplæringsloven § 4-5, utbetales tilskudd etter søknad. For lærekontrakter og opplæringskontrakter gjelder følgende sats: 6 673 kroner pr. lærling eller lærekandidat pr. måned (80 073 kroner pr. år) for læretiden i bedrift, også for verdiskapingsdelen. Ordningen omfatter ca 30 fag.

Tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger med spesielle behov

Tilskuddsordningen skal stimulere lærebedrifter til å gi lærlinger og lærekandidater med spesielle behov muligheten til å oppnå en fagutdanning eller deler av en fagutdanning. I tillegg skal tilskuddsordningen stimulere lærebedrifter til å gi kandidater muligheten til å oppnå praksisbrev. Intensjonen er å bidra til å styrke ungdommens mulighet til å jobbe i det ordinære arbeidslivet. Tilskuddsmottaker er lærebedrifter. Fylkeskommunen viderefremidler tilskuddet til lærebedriften. Målgruppe er lærlinger og lærekandidater med spesielle behov. Med spesielle behov menes manglende evne til å få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. I tillegg er kandidater som omfattes av forsøksordningen med prak-

sisbrev med i målgruppen. Midler utbetales etter søknad. Ordningen kan omfatte tilskudd til ekstra personellressurser med inntil 6 klokketimer pr. uke i 47 uker pr. år, lønnsmidler til lærlingen/lærekandidaten/kandidaten, forbruk av materiell utover det vanlige og tilskudd til tilrettelegging av fag- og svenneprøven.

Midlertidig økning i tilskuddet til lærebedrifter

Midlertidig økning i tilskudd til lærebedrifter ble videreført i statsbudsjettet for 2010 som en oppfølging av de midlertidige midlene som ble gitt i Regjeringens tiltakspakke, jf. Prp. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet og St.prp. nr. 37 (2008-2009) «Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid». Formålet med ordningen var å bidra til å opprettholde antall læreplasser. Økningen var knyttet opp mot opplæring som ble gitt i 2009. Det er blant annet åpnet for at tilskuddet kan bli brukt til å stimulere enkeltbransjer med konjunkturproblem, til å videreføre eksisterende lærekontrakter og til å stimulere nye bedrifter til å ta inn lærlinger. Flere studier viser at elever som ønsker læreplass og som får det, fullfører videregående opplæring i større grad enn elever som ikke får læreplass. Tiltak som stabiliserer tilgangen på læreplasser i økonomiske nedgangstider vil dermed kunne redusere frafallet i videregående opplæring.

Annet

Eksisterende tilskuddsordninger omfatter inntak av alle lærlinger, også minoritetsspråklige. Overfor utvalget har Utdanningsdirektoratet¹⁴ pekt på at det i dag ikke foreligger noen særskilte støtteordninger for minoritetsspråklig ungdom som ønsker læreplass. Videre er det fra direktoratet gitt uttrykk for at det med unntak av at særskilt lærlingtilskudd for minoritetsspråklige kan være et insitament for bedriftene til å ta dem inn som lærlinger, er det vanskelig å se for seg hvordan særskilte støtteordninger skulle innrettes for at det skulle bli mer attraktivt for bedrifter.

Utvalget ba på denne bakgrunn om en vurdering av hvordan et slikt tilskudd i så fall burde innrettes og om et slikt tilskudd ville kunne tenkes å innebære uheldige konsekvenser for andre¹⁵. I den forbindelse ble det fra utvalget også spurt om det forefinnes andre særskilte tilskudd som kan

¹⁴ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 25. juni 2009.

¹⁵ E-post til Utdanningsdirektoratet 15. oktober 2009.

tenkes sammenlignbare med et tenkt lærlingtilskudd for minoritetsspråklige¹⁶.

9.6 Om igangsatte tiltak mot frafall

Generelt

Det har de senere årene blitt iverksatt en rekke generelle tiltak som både direkte og indirekte vil kunne bidra til å øke antallet elever og lærlinger som gjennomfører videregående opplæring.

Kunnskapsløftet, slik det er nedfelt i St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring og oppfølgingen av denne meldingen, har vært fremhevet som viktig for å kunne bidra til bedre elevenes gjennomføring. Kunnskapsløftet har ført til en rekke endringer i skolens innhold og struktur fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring¹⁷.

Økt bevissthet rundt frafallsproblematikk og konkrete tiltak reduserer frafall blant elever i videregående opplæring. Det viser evalueringen av Satsing mot frafall (Buland m. fl. 2007). Satsing mot frafall ble gjennomført i perioden 2003 til 2006, og hadde som mål å forhindre frafall fra videregående opplæring og å fange opp og veilede ungdom som faller ut av arbeid eller utdanning. Alle fylkene deltok i satsingen. Evalueringen kartla fylkenes tiltak, og så på hva som syntes å ha god effekt.

Evalueringen påpeker at det ikke finnes noen revolusjonerende enkelttiltak for å forhindre frafall. Langsiktig og målrettet arbeid på mange fronter samtidig er det som gir resultater. Arbeidet må foregå kontinuerlig og forankres som en del av hele skolens oppgave. I tillegg må skolen kunne samarbeide godt med et støttenettverk utenfor skolen, bestående av blant annet oppfølgingstjenesten, barnevernet og NAV. Evalueringen tallfester ikke omfanget av frafall eller de ulike tiltakene, men gir et godt innblikk i lokale erfaringer. I alle fylker medførte satsingen at flere, både i og utenfor skolen, engasjerte seg i arbeidet mot frafall. Tiltak som syntes å ha god effekt var blant annet:

- styrket yrkes- og utdanningsveiledning for elever

- økt involvering av foreldre
- kompetanseutvikling for blant annet rådgivere, kontaktlærere og NAV-ansatte
- informasjonsutveksling og samarbeid om utsatte elever mellom ungdomsskole og videregående skole
- fokus på å få til en god skolestart
- planlagte, alternative opplæringsløp som fører til kompetanse på lavere nivå enn fullt fagbrev
- alternative opplæringsarenaer for elever som ikke finner seg så godt til rette i den vanlige undervisningen
- rask oppfølging av elever ved fravær.

Utdanningsdirektoratet¹⁸ har overfor utvalget gitt uttrykk for at Kunnskapsløftet gir skoleeier stor lokal frihet i tilrettelegging av skolehverdagen, og at det blir opp til den enkelte skole å organisere skoledagen slik at den tilpasses lokale forhold. Nye tiltak som Programfag til valg og Prosjekt til fordypning gir muligheter både til fleksibilitet mellom nivåene og til å la flere få møte arbeidslivet før de foretar endelige valg. Videre fremheves at muligheten til å omdisponere 25 prosent av undervisningstiden gir større rom for fleksibilitet til å følge opp den enkelte elev. For øvrig trekker Utdanningsdirektoratet frem at det er utarbeidet en ny del II – Prinsipper for opplæringen til generell del av læreplanverket. Del II vektlegger sosial og kulturell kompetanse, motivasjon for læring, læringsstrategier, elevmedvirkning og tilpasset opplæring.

Nærmere om tiltak innenfor fag- og yrkesopplæringen

I St.meld. nr. 44 (2008-2009) er det blant annet fremmet forslag som kan bidra til økte valgmuligheter på ungdomstrinnet og en mer yrkesrettet opplæring i fellesfagene innenfor fag- og yrkesopplæringen. Dette for å legge bedre til rette for en mer praktisk og virkelighetsnær opplæring:

- Et nytt praktisk fag i ungdomsskolen (arbeidslivsfag)
- Bedre tilrettelegging av bedriftsbasert fagopplæring (praksisveien)
- Yrkesfagopplæringen skal få sterkere forpliktelser til å yrkesrette fellesfagene

Utdanningsdirektoratet har i brev til utvalget gitt følgende vurdering vedrørende tilgangen på læreplaner:

¹⁶ Utvalget har ikke på tidspunktet for ferdigstilling mottatt tilbakemelding vedrørende dette spørsmålet.

¹⁷ Skoleåret 2008–2009 var første året med Kunnskapsløftet innført på alle trinn. Innføringen av Kunnskapsløftet medfører en endret struktur i videregående opplæring. Antallet utdanningsprogram er redusert til 12, og på Vg2 er hvert tredje kurs tatt bort.

¹⁸ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 25. juni 2009.

«De siste årene har tilgangen på læreplasser generelt sett vært god. De fleste bedriftene vegrer seg for å ta inn lærlinger med svake resultater fra skolen, og spesielt ungdommer med høyt fravær har vanskelig for å få lærekontrakt. Det samme gjelder også de med innvandrerbakgrunn med dårlige språkkunnskaper. I St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja, foreslår regjeringen tre tiltak for å øke antallet læreplasser:

Regjeringen vil:

- ta initiativ overfor alle aktuelle parter for å fornye samfunnskontrakten om forpliktelse til å opprette læreplasser
- utarbeide en strategi for læreplasser i offentlige virksomheter
- vurdere om og eventuelt hvordan en rett til læreplass og/eller fireårig opplæring i skole kan gjennomføres

Om disse tiltakene gjennomføres er det likevel ikke sikkert det fullt ut vil løse utfordringene med å få læreplass for minoritetsspråklige elever, elever med svake resultater fra skolen eller høyt fravær. Det er i dag flere organisatoriske ordninger i fag- og yrkesopplæring som kan bidra til at elever med høyt fravær, minoritetsspråklige og elever med dårlig karaktergrunnlag kan gis en inngang til fag- og yrkesopplæring.

Det at minoritetsspråklig ungdom har vansker med å få læreplass er begrunnet i et valg bedriftene har gjort ved å ikke ta inn disse ungdommene som lærlinger. Grunnene til dette kan være flere, men manglende språkkompetanse kan for noen fags vedkommende være utslagsgivende.

I serviceyrker der omgang med kunder er en sentral del av yrkesutøvelse vil gode språkferdigheter være avgjørende for å få læreplass. Her vil tilgang til ekstra språkopplæring også i løpet av læreforholdet være et stimuleringsiltak som kan virke motiverende for lærebedriftene for å ta inn lærlinger. En slik språkopplæring må tilrettelegges, organiseres og gjennomføres i det offentlige regi uten ekstra omkostninger for bedriftene. Innholdet i en slik type tiltak vil måtte være fagrettet der faguttrykk og kommunikasjon i faget vil være sentrale.

Det foreligger ikke i dag noen særskilte støtteordninger for minoritetsspråklig ungdom som ønsker læreplass. Med unntak av at særskilt lærlingtilskudd for minoritetsspråklige kan være et insitament for bedriftene å ta de inn som lærlinger, er det vanskelig å se for seg hvordan særskilte støtteordninger skulle inn-

rettes for at det skulle bli mer attraktivt for bedrifter.

Når det gjelder de organisatoriske tiltakene som eksisterer i dag i fag- og yrkesopplæring, er det muligheter for å tilrettelegge for ungdom med minoritetsbakgrunn både med utgangspunkt i lære kandidatordningen og den nye praksisveien gjennom praksisbrev. Ordningene slik de er beskrevet under er gode tiltak for de som ønsker å benytte alternative veier inn i fagopplæringen. Dette er ordninger som ivaretas av fylkeskommunene, og når det gjelder lære kandidatordningen er dette en organisering som har eksistert i mange år og er godt kjent. Lære kandidatordningen er i ulik grad tatt i bruk i de enkelte fylkeskommunene, avhengig av tilgang på bedrifter som ønsker å tegne opplæringskontrakt.»¹⁹

I en rapport utarbeidet av Utdanningsforbundet fremheves en rekke forslag til tiltak som kan redusere frafallet i videregående opplæring (Utdanningsforbundet 2009):

- Informasjonsoverføring fra ungdomsskole til videregående opplæring må settes i system, noe som kan nedfelles i rutiner, kartlegginger og etablering av fora.
- Elever med særskilte utfordringer må ha klart et opplegg særskilte tiltak og ressurser til disse før de begynner i videregående opplæring. Skolen må ha tilgjengelig kompetanse innenfor sosialpedagogikk og spesialpedagogikk i planleggingen av undervisningsopplegg.
- Elever med mangelfull språkkompetanse må få rett til ekstra norskopplæring.
- Elever med annet morsmål må få rett til fagstøtte på morsmål.
- Opplæringen må legges til rette slik at alle elever får noen oppgaver som de kan mestre.
- Læreren må få nok tid til tett oppfølging av enkeltelever, særlig for elever som er i faresonen for å falle fra. Et sterkt støtteapparat, eventuelt med deltakelse fra tjenester rundt elever i faresonen.
- Lærere må ha tilstrekkelig faglig og pedagogisk kompetanse til å undervise i de fagene de får ansvaret for.
- Lærere som mangler kompetanse, må få rett og plikt til å gjennomføre relevant etter- og videreutdanning. Fylkeskommunene, i samarbeid med lærebedriftene og opplæringskontorene, må få ansvar for å organisere en ordning

¹⁹ Brev fra Utdanningsdirektoratet oversendt utvalget 25. juni 2009.

hvor lærere kan hospitere i relevante bedrifter og hvor instruktører og faglige ansvarlige i bedrift kan hospitere i skole.

- Kontaktlærerens rolle og ansvar må klargjøres bedre. Kontaktlæreren bør, sammen med skoleledelsen, ha ansvar for å organisere velfungerende nettverk rundt elevene som står i fare for å falle fra.
- Skolene må gis bedre betingelser for å kunne gi gode og tilrettelagte tilbud i prosjekt til fordypning.
- Det må gis tid og rom og kompetanse for yrkesretting av både fellesfag og programfag.
- Klasseromsledelse må fokuseres sterkere. Det må utvikles en kultur for tydelige rammer i form av klare grenser, normer og forventninger.
- Det må gjeninnføres regler om maksimalt antall i klasser eller grupper på yrkesfag.
- Rådgiverressursen må økes.
- Fylkeskommunen og skoleledelsen må ha ansvar for at den enkelte skole er en del av et organisert nettverk av bedrifter, opplæringskontorer og andre virksomheter som samarbeider om yrkesfagopplæringen til den enkelte elev gjennom hele opplæringsløpet. Felles samarbeidsarenaer bør etableres der blant annet erfaringsutveksling og gjensidig kompetanseheving er temaer.
- Mange lærere utfører i dag oppgaver som ligger utenfor deres kompetanse og ansvarsområde. Enten må disse oppgavene tones ned eller så må det ansettes flere, eventuelt andre yrkesgrupper til å ta seg av disse oppgavene.
- Skolene må få mer og bedre utstyr og læremidler som gjør det mulig å praksisrette opplæringen.

OECD (2009a: 47) har anbefalt forsterket støtte til minoritetsspråklige elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer gjennom å:

- Styrke den spesifikt yrkesfaglige språkstøtten, organisering og planlegging av klasseromsundervisning, pedagogikk, rådgivning for elever og kontakt med elevenes familier.
- Gi mer veiledning og utvikle mentorordninger i yrkesfaglige utdanningsprogram.
- Koordinere med arbeidsmarkedspolitikken, fremme dialog med partene i arbeidslivet og oppmuntre til mangfold på læreplassene og arbeidsplassene.

Fra OECDs landrapport for Danmark (2010b) fremgår:

- Omlag 40 prosent av elever med innvandrerbakgrunn gjennomfører fag- og yrkesopplæringen i Danmark. Fra et utdanningsperspektiv gjør etterkommere det vesentlig bedre enn sine foreldre, særlig jenter. I løpet av de siste ti årene er det blitt jobbet strategisk og tatt grep som allerede har forbedret fag- og yrkesopplæringsprogrammene, og også utdanningsforholdene for innvandrere. Det har vært en rekke vellykkede initiativ innenfor fag- og yrkesopplæringen:
- «Fastholdelseskaravanen» – et fireårig initiativ (2008-12) som fokuserer på ungdommer med innvandrerbakgrunn. Dette inkluderer fastholdelseskoordinatører på skolen, kontakt med foreldre, rollemodeller, utvikling av lærerkompetanse, nettverk mellom aktører på feltet, leksehjelpmuligheter og pedagogisk utvikling. Initiativet er et samarbeidsprosjekt mellom departementet for flyktninger, innvandring og integrering og departementet for utdanning.
- Kampanjen «Brug for alle unge» ble startet i 2002. I kampanjen ble blant annet rollemodeller med innvandrerbakgrunn brukt til å motivere og hindre frafall i fag og yrkesopplæringen. Rollemoellene deler erfaringer med de unge innvandrere om det å lære dansk og generelle forhold med det danske utdannings-systemet. I følge en evaluering gjort av ordningen i 2008 syntes halvparten av elevene i målgruppen at rollemoellene hadde inspirert de til å ta utdanning eller til å fullføre utdanningen sin.
- De 46 kommunale ungdomsrådgivningssentrene (Ungdommens Uddannelsesvejledning) gir rådgivning til studenter så vel som deres foreldre uavhengig av studentens kulturbakgrunn. Foreldre og elever er også informert om fag- og yrkesopplæring i lokale radioprogram og via informasjonsbrosjyrer om fag og yrkesopplæringen på dansk, tyrkisk, somalisk, arabisk og urdu.
- Departementet har gjort det obligatorisk for alle elever som står i risiko for å droppe ut av skolen å bli tilbydd mentor blant fag og yrkesopplæringspersonellet. I tillegg skal kontaktlærere gjøre en vurdering av elevens tidligere læring og hjelpe de å lage en individuell opplæringsplan.
- Det private næringsliv har også spilt en positiv rolle ved å vektlegge positive sider ved innvandring knyttet til arbeidslivet. De har uttrykt at et homogent dansk samfunn vil måtte

endres og at den danske mentaliteten derfor også må endre seg.

- Frafallstallene er høyest første år i fag og yrkesopplæringen. Det er mindre frafall når elever går fra første året til hovedprogrammet, men elever fortsetter å slutte. Elever med innvandrerbakgrunn har større problemer enn elever med dansk bakgrunn i å få seg læreplass (OECD 2010b).

9.7 Særskilt språkopplæring i videregående opplæring

Den praktiske utformingen vedrørende opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever har vært overlatt til kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Flere tidligere undersøkelser har vist at det har vært store variasjoner mellom kommuner med hensyn til oppfølging av retningslinjer gitt i læreplanene (Hyltenstam mfl 1996; Øzerk 1992). Slike undersøkelser har i mindre grad sett spesielt på særskilt språkopplæring i videregående opplæring.

OECD (2009a) fremhever mangel på systemisk språkstøtte for nyankomne elever i videregående opplæring som en av hovedutfordringene:

«Til tross for at retten til særskilt språkopplæring nå er innført i videregående opplæring, blir den ikke fullt ut praktisert. Grunnene til dette kan for det første være at elever og deres foreldre ikke er klar over denne retten, og for det andre enten at skoler og lærere heller ikke er klare over retten, eller at de ikke har kompetansen til å tilby slik opplæring.

Det finnes ingen nasjonale retningslinjer i forhold til hvordan en skal organisere undervisningen for nyankomne elever i grunnskolen og den videregående skolen. Som nevnt ovenfor varierer innføringsprogrammene for nyankomne elever svært mye, og det finnes ikke forskning som gir støtte til ett bestemt program. Men tiltakene retter seg mot elevenes spesifikke læringsbehov og tar hensyn til hvor lenge de har vært i landet, deres tidligere pedagogiske og psykologiske erfaringer, sosioøkonomiske bakgrunn osv. Det bør også være en systemisk måte for å sikre denne målgruppen en minstestandard. I Sverige har Skolverket registrert at nyankomne minoritetsspråklige elever ofte oppholder seg for lenge i såkalte «forberedelsesklasser» der de bare får undervisning i svensk språk og følgelig ofte blir akterutseilt i andre fag. Skolverket planlegger å gi kommuner og skoler generelle anbefalinger

eller retningslinjer om hvordan de kan gi den beste støtten til nyankomne elever.»²⁰

Kunnskapsløftet er analysert som utdanningsreform og som læreplanreform, og om det er konsistens i ulike styringssignaler i reformen (Dale og Øzerk 2009). Rundt to tredjedeler av de fylkeskommunale skoleeierne opplyser å ha prioritert utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes svake skoleprestasjoner som følge av sosial bakgrunn og språklig minoritetsbakgrunn. 73 prosent av dem prioriterte utvikling og iverksetting av tiltak rettet mot forbedring av norskopplæringen for språklige minoriteter i videregående skole. Når det gjelder prioritering av utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre språklige minoriteters innholdsforståelse av teoretiske fag, har imidlertid ingen fylkeskommunale skoleeiere i stor grad prioriterte dette, og bare 52,6 prosent av dem har i noen grad prioritert slike tiltak.

«I rapporten reises følgende spørsmål: Hvordan kan tilnærmet 100 % av de fylkeskommunale skoleeierne i stor grad eller i noen grad ønske en bedring i gjennomføringsgraden, når bare 63,2 % av dem prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for redusere de negative virkningene av elevenes sosiale bakgrunn, og når mellom 68,5 og 73,7 % i noen eller stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av prestasjonsforbedrende tiltak og/eller tiltak som tar sikte på å forbedre norskopplæringen? Ingen av de fylkeskommunale skoleeiere har prioritert i stor grad forbedring av elevenes innholdsforståelse av teoretiske fag. Dette er uttrykk for manglene konsistens innenfor tiltak som berører Kunnskapsløftet som utdanningsreform og læreplanreform.»²¹

Videre vises det til følgende:

«Det er bare 5,3 % av de fylkeskommunale skoleeierne som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre norsksopplæringen, og ingen av dem som i stor grad prioriterer utvikling og iverksetting av tiltak for å forbedre elevenes innholdsforståelse av teoretiske fag. Tatt i betraktning at fylkeskommunale skoleeiere har ansvaret for opplæringen av denne elevgruppen i videregående skole, og at fagenes lærestoff representerer et kognitivt akademisk språk og mange faglige ord, begreper, prinsipper, formler og generaliseringer, vil vi stille spørsmål ved om Skole-Norge på fyl-

²⁰ OECD (2009a): 38.

²¹ Dale og Øzerk 2009: 8.

keskommunalt og kommunalt nivå i tilstrekkelig grad har forstått den store todimensjonale utfordringen som elever fra språklige minoriteter står overfor, nemlig språklig og faglig utvikling – to sammenhengende utviklingsområder. Spesielt den lave andelen av fylkeskommunale skoleeiere som i stor grad prioriterer tiltak rettet mot de to nevnte områdene, krever en påpeking.»²²

Relevant i denne forbindelse synes også resultatene fra de senere års tilsynsaktivitet, herunder nasjonale tilsyn²³. De nasjonale tilsynene viser vedvarende høye avvik for kommunene og fylkeskommunene uten noen klar tendens til nedgang. Det er gjennom tilsynene vist at skoleeierne i marginal utstrekning er kjent med eller følger regelverket, og at rektorer er overlatt til seg selv uten videre oppfølging fra skoleeier. Utdanningsdirektoratet har gitt uttrykk for at det er «bekymringsfullt at skoleeierne ikke tar større ansvar for å oppfylle lovens bestemmelser»²⁴. Av rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 fremgår blant annet:

«Et fungerende system for internkontroll er et nødvendig verktøy for oppfyllelse av skoleeiers plikter og elevenes rettigheter over tid. Fravær av forsvarlig system for internkontroll innebærer en markert risiko for at elevenes opplæring ikke organiseres i tråd med kvalitetskravene fastsatt i loven.

Fylkesmennene rapporterer om at avvikene i hovedsak skyldes to forhold. Det ene er mangelen på kjennskap til regelverkets krav, som blant annet vises gjennom fravær av skriftliggjorte rutiner. Det andre er mangel på konkret oppfølging og kommunikasjon mellom skolen og skoleeier.

Utdanningsdirektoratet har bedt fylkesmennene vurdere hva som kan være bakenforliggende årsaker til avvikene. Rapporteringen fra embetene viser til at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeierne, og er vanskelig å forstå. Begrepsbruken i regelverket skaper forvirring i sektoren og gjør regelverket lite tydelig.»²⁵

9.7.1 Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

For bakgrunn og forklaring omkring læreplanen, se kapittel 8 om grunnskole.

Implementeringen av de to nye læreplanene, Grunnleggende norsk for språklige minoriteter og Morsmål for språklige minoriteter, har store variasjoner og svakheter, viser følgeevalueringen av implementeringen av læreplanene (Rambøll Management 2009a). Mange fylkeskommuner har begrenset informasjon om og forståelse av de nye læreplanene, og en stor andel av skoleeierne oppgir at de mangler kompetanse, ressurser og støtte for å lede implementeringen. Det er begrenset med språklige støttetiltak for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, og særlig gjelder dette for nyankomne elever med de svakeste ferdighetene i norsk språk. Ved enkelte skoler ble ikke elevene tilbudt timer i grunnleggende norsk, lærerne var ikke klar over elevenes behov for tilrettelagt språkopplæring og i noen tilfeller var det heller ikke villig til å tilby dette.

Av en annen undersøkelse av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige i barnehage og grunnopplæring, fremgår følgende hovedinntrykk hva gjelder videregående opplæring:

«Læreplanen i grunnleggende norsk ble oppgitt å være «uaktuell» for elever som har studiekompetanse som mål, og siden alle elever skal gjennom samme eksamen til slutt og dermed trenger å følge den ordinære undervisningen. Ordningen med eksamen i norsk som andrespråk var etter respondentenes mening bedre tilpasset elevgruppen. Dette er et synspunkt som ble sterkt fremmet av representanter for videregående skole den gangen læreplanen i grunnleggende norsk ble innført, og bør derfor være velkjent. Og selv om anledningen til å ta eksamen i norsk som andrespråk er forlenget til 2010, oppleves dette litt sent for de fleste, da undervisningen etter andre læreplaner allerede var halvveis i året da beskjeden kom. Ingen av de videregående skolene hadde tilbud om morsmålslærere eller tospråklige lærere utenom innføringsklasse.»²⁶

Fra beskrivelsen av en yrkesfaglig videregående skole lokalisert i en mindre kommune heter det:

«Lærerne er svært opptatt av å diskutere ikke bare norskopplæringen, men begrepsforståelsen innen programfagene, samfunnskunnskap og andre områder som er spesifikke for pro-

²² Dale og Özerk 2009: 221.

²³ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet 21. oktober 2009.

²⁴ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall, 26. august 2008, s. 1.

²⁵ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn, 20. oktober 2009, s. 4.

²⁶ Danbolt m. fl. 2010: 181.

gramområdet. De ønsker seg en opplæringsmodell i samarbeid med NAV, som kunne inkludere mye språkopplæring, språktrening ute på et sykehjem eller i en barnehage. (...) Lærerne mener at de som yrkesskole ikke har tenkt nok på fagterminologien som elevene trenger å ha:

«En ... programfaglærer var så fortvilt fordi han (eleven) forsto jo ingenting! Jeg hadde han i norsk og engelsk, og han hang med, han jobba, han greide å svare, da var det kjente begreper, ikke sant, det er noe annet enn å begynne å snakke om ernæring og blodomløp og ... polypper og hva det er for noen rare ting.» Skolen bruker som regel den vanlige læreplanen i norsk og tilpasser den etter beste evne, med henvisning til at alle elever skal opp til samme eksamen.»²⁷

Samtidig gis det uttrykk for følgende ved en relativt stor videregående skole lokalisert i en større bykommune:

«Grunnleggende norsk gis enten i innføringsklasse eller i ordinær klasse. Styrking tildeles på bakgrunn av kartlegging og dialog med lærer. Elever i ordinær klasse som skårer under nivå 3, får styrkingstimer i tillegg til de vanlige norsktimene (1-2 uketimer). De fleste minoritetsspråklige elevene har ikke vedtak om særskilt opplæring. Filosofien er, ifølge lærerne, at eleven må ha sakkyndig vurdering og være nyankommet for å få rett til særskilt opplæring. (...) Elevene søker på VG1 etter ett år med innføring. Det kan også være en utfordring å få elevene til å ta imot tilbudet om grunnleggende norsk. «Vi må motivere og være litt strenge ... Vi tar en alvorprat med dem for å få dem til å ta imot. De fleste er lojale, forstår at vi mener noe med det, at vi tar læringsutbyttet deres på alvor.» Elevene som ikke tar imot, må skrive under på at de har sagt fra seg tilbudet om grunnleggende norsk.

Skolen tilbyr tospråklig fagundervisning, men kun i ett fag. Dette skjer i samarbeid med innførings elever i 10. klasse på en nærliggende ungdomsskole og deres tospråklige faglærer. Skolen ville gjerne ha utvidet tilbudet, særlig i engelsk, der arbeidet med å utvide vokabularet ville vært mye lettere med en tospråklig lærer/morsmålslærer til stede. Engelskfaget betegnes som et «kritisk punkt» for en del minoritetsspråklige elever, der nivåspredningen er spesielt stor. Etter loven kan elevene kan få fagbrev med fritak i to fag etter sakkyndig vurdering fra PPT, men de kan ikke få fritak fra un-

dervisning. Dette betyr, ifølge lærerne, at «... elevene må sitte inne og stryke i stedet for å få begynneropplæring på sitt nivå. Det er veldig frustrerende for elevene.» Læreren omtaler dette som en systemfeil, og mener at elevene kunne ha hatt nytte av engelskopplæring på sitt nivå, da gjerne mer praktisk og yrkesrettet. Nynorsk er også et vanskelig punkt- hvor går grensa for fritak? Etter lærernes mening bør elever som har et annet morsmål, kunne få fritak fra vurdering i nynorsk. «De sliter nok som det er. Nynorsk er altfor vanskelig for dem, de har nok med å lære hovedmålet. Det virker meningsløst.»

Både lærere og ledelse ønsker seg verktøy som raskere kan kartlegge elevenes behov, for eksempel for enkeltvedtak. Kartleggingen fra grunnskolen er ofte mangelfull, det er store nivåforskjeller mellom elevene og vanskelig å vurdere for eksempel om elevene skal ha karakter eller ikke. Det kunne gjerne vært felles tester for hele landet, slik at skolen kunne vite hvor den står. Ressurser til kartlegging kunne gjerne vært øremerket. Kartleggingsverktøyet fra NAFO er prosessorientert, stort og omfattende, men det trengs også screeningverktøy og diagnostiske tester, «... slik at vi kan sortere dem fort, og vite hva de kan og hva de trenger». Grunnleggende norsk er greit nok for de som kommer tidlig, mener lærerne, men elever som kommer i 9. -10. klasse, faller lett utenfor.»²⁸

9.7.2 Ordinær læreplan i norsk

Det har vært pekt på at den eksisterende ordinære læreplanen i norsk er komplisert å følge for en del elever med minoritetsbakgrunn²⁹. I motsetning til tidligere morsmåls læreplaner, likestiltes tekster skrevet på norsk og tekster oversatt til norsk. Samtidig forutsetter den en svært omfattende oversikt over og forståelse for vestlig og særlig norsk kunst og kultur. At et av kompetansemålene er å «forklare hvordan ulike forestillinger om det norske ble skapt i sentrale tekster fra 1800 til 1870»³⁰ illustrerer dette. Problemstillingen kan gi mange forståelse og perspektiv for norsk kunst og samfunnsutvikling generelt, men kan for en med minoritetsbakgrunn og kort botid også ska-

²⁸ Danbolt m. fl. 2010: 148-9.

²⁹ Det vises blant annet til notat fra NAFO vedrørende «Noen problemstillinger knyttet til bruken av læreplanen i grunnleggende norsk i videregående skole», datert 8. januar 2010.

³⁰ Kompetansemål under hovedområdet «Språk og kultur» i Vg3 i Læreplan i norsk.

²⁷ Danbolt m. fl. 2010: 52.

pe svært store utfordringer. Av notat fra NAFO fremgår for øvrig:

«De språklige kravene i den ordinære læreplanen i norsk er også strenge, og det kan få konsekvenser om alle skal vurderes etter samme mal. I vurderingen i faget norsk som andrespråk så man gjennom fingrene, i alle fall på lavere karakternivåer, med en viss ustøhet i formverket, noen uheldige ordvalg og syntaktiske feil dersom det var klare mellomspråksfeil som ikke virket ødeleggende for kommunikasjonen. En slik vurdering kan man ikke tenke seg nå. Elever som går opp etter samme læreplan må vurderes etter samme kriterier. Resultatet av det hele kan bli at mange flere enn før vil få en negativ standpunkt karakter eller stryke til eksamen i norsk i Vg3.

Norskfaget og norskeksamen vil kunne hindre mange minoritetsspråklige elever i å fullføre og bestå videregående opplæring. Uten fagbrev eller vitnemål kan elever med minoritetsbakgrunn unødig bli stoppet i yrkeskarrieren eller i utdanningsløpet sitt. Derfor bør elever med kort botid i Norge få mulighet til å gå opp til eksamen etter en annen plan enn den ordinære planen i norsk. Det er nemlig som arbeidsgruppa nedsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet for å se på framtidens norskfag fastslo da de gikk inn for å beholde norsk som andrespråk: «For mange elever vil Noa vere ein overgang, men det er ikkje realistisk at det vil gjelde alle, verken på kort eller lang sikt».³¹

Spesielle ordninger for inntak til høyere utdanning finnes allerede for elever med videregående skole fra hjemlandet og for elever som kommer fra voksenopplæringen. I tillegg har elever med tegnspråk som førstespråk har en egen læreplan og en egen eksamen i norsk. Det er altså ikke slik at det er et absolutt krav å ha fulgt den ordinære læreplanen i norsk fra den videregående skolen for å få fagutdanning eller studiekompetanse. En annen dokumentasjonsordning i norsk som gir mulighet til å få godkjent fagutdanning og som kvalifiserer for videre studier, bør derfor vurderes gjeninnført for elever med kort botid som fullfører videregående skole. Denne dokumentasjonsordningen kunne være reservert for elever med minoritetsbakgrunn som kommer til Norge i løpet av ungdomsskolen eller den videregående skolen.»³²

³¹ Fra vedlegget «Delrapport mai 2005» til rapporten Framtidens norskfag, Utdanningsdirektoratet 2006.

³² Notat fra NAFO vedrørende «Noen problemstillinger knyttet til bruken av læreplanen i grunnleggende norsk i videregående skole», datert 8. januar 2010.

Utdanningsdirektoratet besluttet i januar 2010 å forlenge overgangsordningen for eksamen i norsk som andrespråk for språklige minoriteter til foreløpig å gjelde for 2010. Direktoratet viste i den forbindelse til:

«Læreplan i faget norsk som andrespråk for språklige minoriteter (NOA-planen) ble ikke videreført i Kunnskapsløftet. I Kunnskapsløftet må alle elever som skal ha generell studiekompetanse, avlegge eksamen etter ordinær læreplan i norsk.

Det har vært en treårig overgangsordning for eksamen etter NOA-planen. Siste eksamen for ordinære elever i faget ble gjennomført høsten 2009. Privatister har imidlertid anledning til å ta eksamen våren 2010. (...)

På grunnlag av flere henvendelser og det pågående arbeidet i Østberg-utvalget, der blant annet løsninger for minoritetsspråklige med kort botid i landet skal behandles, er det besluttet å forlenge overgangsordningen for eksamen i norsk som andrespråk for språklige minoriteter, slik at også elever kan få mulighet til å ta eksamen etter denne læreplanen. Forlengelse av denne overgangsordningen gjelder foreløpig for 2010, i påvente av at det utredes og etableres en langsiktig ordning for elevgruppen.»³³

9.8 Om inntakskravene til videregående opplæring

9.8.1 Om inntak til videregående trinn 1

Retten til videregående opplæring gjelder uansett hvilke ferdigheter søkeren har tilegnet seg når han/hun blir skrevet ut fra grunnskolen, ettersom alle elever da har rett til vitnemål selv om de mangler vurdering i ett eller flere fag.

Det har vist seg at mange minoritetsspråklige elever faller fra underveis i videregående. Mange har trukket frem at minoritetsspråklige elever, og da særlig sent ankomne elever, ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge videregående opplæring. Det er for eksempel blitt foreslått at det bør stilles krav om norskkunnskaper for inntak til videregående opplæring.

En rapport utarbeidet av Rambøll Management (2008a) viser at en hovedutfordring ligger i å lære nyankomne innvandrere tilstrekkelig norsk, slik at de kan fungere i opplærings- og ar-

³³ Nettartikkel: «Eksamen i norsk som andrespråk i videregående opplæring», publisert 22. januar 2010 på www.utdanningsdirektoratet.no.

beidssituasjoner. Videre fremkommer det blant annet:

«Respondentene fra kommunene ga selv uttrykk for at noen ble utskrevet fra for eksempel grunnskole før de hadde fått en fullstendig opplæring, og også at det var et problem at det ikke var et krav fra videregående at man måtte kunne norsk for å ha rett til videregående opplæring. Det ble gitt tilbakemelding om at det for eksempel kunne kreves bestått norsk 3 prøve for å få opptak til videregående.

(...)

Fylkeskommunene har ansvar for den videregående opplæringen, og inntaket til denne. Respondentene i vårt utvalg så det som en stor utfordring at elever med minoritetsspråklig bakgrunn ofte ikke hadde tilfredsstillende norskkunnskaper til å følge videregående opplæring, og derfor falt fra underveis eller gikk ut med veldig dårlige karakterer. En respondent karakteriserte det som at denne gruppen ble en b-gjeng i skolen, som brukte opp sin rett til videregående opplæring uten å få et tilfredsstillende resultat. Herunder var det flere utfordringer som ble trukket fram. Et var at de ikke hadde mulighet til å formelt kartlegge norskkunnskapene til elevene før inntak til videregående opplæring, og dermed ikke kunne henvise elever med dårlige norskkunnskaper til alternativ opplæring før de påbegynte videregående skole. Det ble framsatt ønske om å kunne benytte norsktester til å vurdere hvorvidt søkere hadde tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge videregående opplæring. En faktor som de erfaringsmessig mente var en del av dette, var at minoritetsspråklig ungdom ofte ville fort inn i videregående opplæring fremfor å ta opplæring sammen med voksne. Dette ble begrunnet med at de både ville komme i kontakt med jevnaldrede, og komme seg raskt ut i arbeidslivet og samfunnet for øvrig.

(...)

Respondentene fra fylkeskommunene viste også til at det var varierende praksis i forhold til godkjenning av grunnskoleopplæring, og at de opplevde å få søkere som det viste seg ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å følge undervisningen. Det ble etterlyst bedre retningslinjer for vurdering av grunnskoleopplæringen, slik at det ble tydeligere hva «tilsvarende grunnskole» var. Det kan være et behov for standardiserte rutiner for opptak til videregående skole. Det ble gitt tilbakemelding om at grunnskolene var for raske med å skrive ut elever fra målgruppen for denne kartleggingen. En respondent mente at de som hadde vært gjennom voksenopplæringen først som regel var bedre skikket til å følge videregående

opplæring enn de som hadde fått godkjent «tilsvarende grunnskoleopplæring» eller bare hadde vært kort tid i norsk grunnskole.

Flere av respondentene fra fylkeskommunene var enige om at det ikke var «kort botid» som var problemet, det var språknivået til elevene.»³⁴

Av rundskriv Udir-7-2009³⁵ vedrørende rett til videregående opplæring for minoritetsspråklig ungdom fremgår det at gjennomgått norsk grunnskole vil si at eleven er skrevet ut av norsk grunnskole og har fått vitnemål. Alle elever har krav på vitnemål når de blir skrevet ut av grunnskolen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-40. Elevene skal ha vitnemål uavhengig av om det er tilstrekkelig grunnlag for å sette karakterer i enkelte fag eller ikke. Det gis uttrykk for at retten til videregående opplæring derfor gjelder uansett hvilke ferdigheter søkeren har tilegnet seg når han/hun blir skrevet ut fra grunnskolen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har gitt uttrykk for:

«Noen ungdommer med kort botid i Norge, og med lite skolegang fra hjemlandet får opplæring fra kommunen på grunnskolens område. Ungdommene er over opplæringspliktig alder. Problemet oppstår når disse ungdommene vil fortsette mulig ut av grunnskoleopplæringen og over i videregående skole. De har ikke fullført norsk grunnskole, og de har kanskje bare 5-6 års grunnskole fra hjemlandet. Ungdommene melder seg så opp til privatisteksamen for voksne, jf. § 3-32³⁶ i forskrift i opplæringslova. Selv om de får 1 i alle fag, har de nå likevel et vitnemål fra grunnskolen, og må tas inn til videregående opplæring.

Problemet med mangelfull grunnskole forsvinner ikke i videregående, men blir forsterket. Resultatet er at elevene ikke får noen sluttkompetanse, og har stort frafall. Ett år ekstra i videregående opplæring løser ikke dette problemet.

Hva kan gjøres?

Er det mulig å lage en bestemmelse som sier at når personer benytter seg av retten til privatisteksamen for voksne på grunnskolens nivå, må eksamen være bestått for at elevene skal få vitnemål? Kan man ha en bestemmelse tilsvarende § 4-8, der det står at «Bestått svarer til karakterene 2-6?»³⁷

³⁴ Rambøll Management 2008a.

³⁵ Rundskrivet erstatter tidligere rundskriv Udir-6-2008 vedrørende rett til videregående opplæring for minoritetsspråklig ungdom.

³⁶ Nå § 4-20 i forskrift til opplæringsloven.

9.8.2 Om inntak til videregående trinn 2 og 3

I videregående opplæring, skal eleven søke til hvert trinn. Vilkår for inntak til Vg2 og Vg3 er regulert i forskrift til opplæringsloven §§ 6-22 og 6-23.

Vilkår for inntak til Vg2 eller Vg3 er gjennomgått Vg1 eller Vg2 i samme utdanningsprogram med bestått i fag det bygges videre på i programområdet på Vg2 eller Vg3. Bestått i denne sammenheng er karakteren 2 eller bedre i standpunktkarakter eller halvårsvurdering med karakter, hvilket innebærer at elever med karakteren 1 eller ikke vurdert (IV) ikke har bestått. I utgangspunktet har disse elevene ikke rett til inntak på et høyere trinn. I bestemmelsene er det imidlertid åpnet for at en søker på Vg1 eller Vg2 som ikke har bestått ett eller flere fag som det videregående trinnet bygger på, likevel kan tas inn som heltidselev dersom det etter intern vurdering på skolen er dokumentert at søkeren har de kunnskapene og ferdighetene som etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet er nødvendig for å følge undervisningen. Skolen må i den forbindelse foreta en individuell vurdering av den enkelte elev i forhold til om han/hun har de kunnskapene og ferdighetene som er nødvendig for å følge undervisningen. Det skal da fattes et enkeltvedtak om inntak til Vg2 og Vg3. Det kan videre tilføyes:

«En elev som for eksempel har fått karakteren 1 eller IV i norsk hovedmål på Vg1 kan, etter en konkret skjønnsmessig vurdering, få fortsette til Vg2. Dersom eleven får karakteren 1 eller IV også på Vg2 kan han, etter tilsvarende vurdering, få fortsette til Vg3. Det er opplyst at fylkeskommunenes praksis på dette området spriker. Slik vil det nødvendigvis være fordi det skal foretas en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det betyr at fylkeskommunene heller ikke kan sette en grense på for eksempel karakteren 1 eller IV i mindre enn to fag for at eleven skal få fortsette. Her må fylkeskommunene; les skolen, vurdere den enkelte elev individuelt.»³⁸

9.9 Rådgivningstjenesten

Rådgivningstjenesten

Det er utarbeidet anbefalinger knyttet til hvilken formell kompetanse rådgiver bør ha samt anbefal-

³⁷ E-post til Utdanningsdirektoratet fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 6. mars 2009, oversendt utvalget fra Utdanningsdirektoratet ved brev 14. april 2009.

³⁸ Brev til fylkeskommunene fra Utdanningsdirektoratet 28. oktober 2009.

te kompetansekriterier. Under anbefalte kompetansekriterier både for sosialpedagogiske rådgivere og for utdannings- og yrkesrådgivere fremgår at rådgiver «skal kjenne til barne- og ungdomskulturen i det norske samfunnet og være bevisst på sosiale og kulturelle forskjeller». Kunnskap om minoritetsspråklige elever er således ansett å være ivaretatt som en del av kompetansekriteriene³⁹.

Rådgivning ble i Norge innført i grunnskolen i 1959, og i videregående skole i 1969. Siden innføringen har det pågått en diskusjon om hva rådgivers funksjon og kompetanse skal være, og hvordan tjenesten skal organiseres (Buland og Mathiesen 2008). En kartlegging fra 2000 viste at en av fire rådgivere da ikke hadde noen formell utdanning på området, rådgiverne selv etterlyste mer kompetanse på det de oppfattet som et sammensatt og komplekst fagområde (Teig 2000). Av delrapport 1 fra evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge fremgår:

«Ut fra dette mener vi det er naturlig å konkludere med at man i videregående skole har kommet lengre enn grunnskolen i profesjonaliseringen av sitt arbeid med rådgivning.

Det er stor enighet blant våre respondenter om at kompetanseutvikling er viktig. Særlig etterlyses mer kunnskap om arbeidsmarked, rådgivningsteori og -metodikk, og psykososiale problemstillinger. Vi ser at det blant rådgiverne finnes et stort opplevd behov for økt kunnskap, kanskje særlig rundt det som oppleves som et stort og komplisert arbeidsliv, et arbeidsliv i endring.

Relativt mange har deltatt på ulike kompetanseutviklingstiltak, men vi ser en klart synkende tendens jo mer omfattende/langvarige tiltak det dreier seg om. Fortsatt er det mye korte kurs og konferansedeltakelse det dreier seg om, når man snakker om kompetansehevingstiltak.»⁴⁰

Med hensyn til tiltak som er egnet til å forebygge frafall, har det vært trukket frem særlig to forhold knyttet til rådgivningstjenesten; tiltak som bidrar til å gjøre skolehverdagen lettere å holde ut, også for de utsatte gruppene, de som sliter, og tiltak for å forhindre feilvalg.

Ved forebygging av feilvalg har rådgivningstjenesten en nøkkelrolle. Undersøkelser har vist at forventingsbrist er en sentral årsak til frafall/bortvalg, og at dette særlig er fremtredende på yrkes-

³⁹ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

⁴⁰ Buland m. fl. 2010: 128.

fag (Markussen m. fl. 2006). Elever oppgir at de har hatt feil forestillinger om hva et fag/yrke i realiteten innebærer, og derfor opplevde at de hadde valgt feil:

«For det tredje er det vår vurdering at en styrket og profesjonalisert rådgivningstjeneste vil kunne hindre en god del av det feilvalget som faktisk skjer. Som spurt forut: Kanskje det er på tide med en formalisert rådgiverutdanning som man må ha vært gjennom for å få jobb som rådgiver?»

En svært liten andel elever starter på et løp mot kompetanse på lavere nivå (lærekandidater), men over 34 prosent av de som starter, avslutter med kompetanse på lavere nivå (Markussen m. fl. 2008). Dette viser at rådgiver, men også øvrige aktører som er involvert i rådgivningsarbeidet, har en stor utfordring i forhold til aktivt å utnytte de muligheter som finnes for elever som ikke har en realistisk mulighet til å oppnå full kompetanse. Bedre samarbeid mellom ungdomsskole og videregående skole er en nøkkelfaktor i dette (Buland m. fl. 2007).

«Det er også interessant å se at rådgiverne i videregående skole ser seg selv om en frafallsforebyggende aktør i mye større grad enn det rådgiverne i ungdomsskolen gjør. Dette kan jo være en følge av at mye av fokus rundt forebygging av frafall, har vært sentrert rundt videregående. Samtidig er det klart at den innsatsen som gjøres i ungdomsskolen, blant annet for å gi elevene mulighet til å gjøre bedre valg av retning i videregående skole, er av stor betydning for forebygging av frafall. I den sammenheng er det interessant å registrere at såpass mange rådgivere i ungdomsskolen ikke vurderer sin påvirkningskraft på dette området som svært stor.»⁴¹

Det har vært en uttrykt bekymring at rådgivningstjenesten har for lite kompetanse om arbeidsmarked og arbeidsliv (Buland og Mathiesen 2008). I et stadig mer komplekst arbeidsliv med høye krav til kompetanse, oppleves en stadig større utfordring i å skulle hjelpe elever med å gjøre valg. Det er mange som har ment at rådgivningstjenesten hadde for lite kontakt med og kunnskap om moderne arbeidsliv.

Det foreligger lite forskning som går spesifikt på rådgivningens rolle i forhold til minoritets-

språklige elever i Norge (Buland og Mathiesen 2008). Rådgivning med fokus på minoritetsspråklige, blir opplevd som en utfordring av mange rådgivere i skolen. Å nå og inkludere foreldrene i rådgivningsarbeidet er for eksempel en utfordring i all rådgivning, og dette oppleves av mange som en ekstra stor utfordring når det gjelder ungdom og foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn (Buland og Havn 2003). Rådgivere gir videre uttrykk for at de blant annet opplever at minoritetsspråklige kan ha urealistiske utdanningsmål og lite kjenneskap til det norske skole- og utdanningssystem. Flere rådgivere ser også utfordringer knyttet til språk og kommunikasjon. Dette gjelder i forhold til elever, men kanskje mest i forhold til foreldregruppen. For å nå denne gruppen elever med god informasjon og veiledning på en tilfredsstillende måte, etterlyser mange rådgivere mer kunnskap om kultur og språk (Buland og Havn 2003; Buland m. fl. 2007).

For å motvirke frafall i videregående opplæring hos minoritetsspråklige elever, synes det viktig at rådgivningstjenesten vektlegger behovet for god informasjon på ulike språk, og dessuten har et ekstra fokus på minoritetsspråklige elever og deres foreldre (Baklien, Bratt og Gotaas 2004).

Behovet for kunnskap om kultur og hvordan kultur påvirker menneskers atferd og valg, trekkes gjerne frem som viktige bestanddeler i slik rådgivning (Launikari og Puukari 2005). Typisk vestlige tilnærminger og metoder, oppleves ofte som fremmede og ikke-inkluderende, fordi de tar for lite hensyn til særskilte kulturelle aspekter. Uten kjennskap til hver enkelts kulturelle bakgrunn, vil all rådgivning og veiledning ha problemer.

Rapporten «Foreldreskap og ungdoms livsvalg i en migrasjonskontekst» (Aarset og Sandbæk 2009) viser et nyansert bilde av en sammensatt gruppe foreldre med forskjellig bakgrunn og erfaring. Undersøkelsen synliggjør hvordan foreldrene befinner seg i en forhandlingssituasjon mellom ulike forståelser av det å være foreldre. I likhet med de unge, balanserer foreldrene en rekke hensyn, verdier, normer og forståelser. Det kan være verdier og normer de har med seg fra sin egen oppvekst, hensyn og forventninger fra slekt og venner i hjemlandet, eller verdier, normer og forventninger de møter fra majoritetssamfunnet – for eksempel gjennom skole, og iblant fra andre med samme etniske bakgrunn som dem selv i Norge.

⁴¹ Buland m. fl. 2010:131-2.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) ble opprettet etter Reform 94, som en fylkeskommunal tjeneste som skulle følge opp rettselever som unnlot å søke, ta imot opplæringsplass eller møte opp til videregående opplæring, og ungdom som avsluttet opplæring før den var fullført. OT skulle bidra til tverretattlig og tverrfaglig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som allerede hadde et delansvar for målgruppen. Oppfølgingstjenestens oppgave skulle være:

- å ha oversikt over ungdom som til enhver tid befinner seg utenfor videregående skole,
- å ha kontakt med hver enkelt ungdom i målgruppen,
- å tilby veiledning og sørge for tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse, samt å følge opp ungdom som har tatt imot tilbud fra OT.

Selv om oppfølgingstjenestens mandat har vært knyttet til de elevene som allerede har falt ut av videregående opplæring, har tjenesten ofte arbeidet tett opp mot rådgivningstjeneste, PPT og andre organer som har arbeidet med forebygging av frafall (Buland og Mathiesen 2008). Det har vært pekt på en klar vridning i arbeidsoppgaver, i retning av mer forebygging, og mange har også gitt uttrykk for at de ønsker en slik vridning (Buland og Havn 2004)

Tilbudene til ungdommene skulle være kompetansegivende i den forstand at de førte frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå. I perioden tjenesten har eksistert, har den vært ulikt organisert i ulike fylker. Også kompetansen til de ansatte har variert. Forskning har for øvrig vist at organiseringen og kompetansen påvirket arbeidsmåten. (Grøgaard, Midtsundstad og Egge 1999)

Av delrapport 1 fra evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge fremgår:

«Under kartleggingen ble det også fremhevet at [oppfølgingstjenesten] har utfordringer med enkelte grupper som fremstår som ukartlagte. Dette gjelder først og fremst ungdom med minoritetsbakgrunn. Enkelte informanter fremhever at det er en voksende gruppe ungdom som befinner seg i denne målgruppen. Det etterlyses kompetanseheving om hvordan man skal tilnærme seg og kommunisere med ungdom med minoritetsbakgrunn og innvandrere, hvordan forholde seg til kulturelle faktorer, og hvordan forstå kjønnsrollemønstre.»⁴²

Ordningen med minoritetsrådgivere

Minoritetsrådgiverne er et prøveprosjekt som er lokalisert på 27 videregående skoler i 8 fylker, på skoler med stor andel elever med minoritetsbakgrunn. Første fase av arbeidet med regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap er evaluert (Steen-Johnsen og Lidén 2009).

I en undersøkelse av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige i barnehage og grunnopplæring gis uttrykk for følgende ved en relativt stor videregående skole lokalisert i en større bykommune:

«Skolen har en «flerkulturell rådgiver» med minoritetsbakgrunn og relevant høyere utdanning, som har i oppgave å bygge tillit og jobbe forebyggende «ute» blant elevene. Stillingen er finansiert av IMDI for blant annet å motvirke tvangsekteskap. Med denne stillingen har skolen lyktes i å redusere kulturelle spenninger og konflikter, ifølge ledelsen. Rådgiveren sitter i rådgiverteamet, er inne i innføringsklassene, bygger boer, mekler mellom lærere og elever og mellom elever.

Ledelsen anser stillingen som viktig, og især at det er en flerkulturell person (innvandrere) med høyere utdanning som kan være forbilde, irettesette med autoritet og «se ting de andre lærerne ikke ser». Dette sparer skolen for mange ekstratimer, ifølge ledelsen.»⁴³

IMDi og Utdanningsdirektoratet har etablert et formelt samarbeid vedrørende rådgivning i skolen, og har til vanlig to møter i året. IMDi har ansvaret for prosjektet med minoritetsrådgivere. Samarbeidet går i første rekke ut på informasjons- og erfaringsdeling, men samarbeidsmøtene er også en arena der ulike problemstillinger knyttet til rådgivning av minoritetsspråklige tas opp til drøfting.

Utdannings- og yrkesrådgivning rettet mot minoritetsspråklige

Utdanningsdirektoratet koordinerer og finansierer utgivelsen av en hefteserie som forklarer norsk utdanningssystem og yrkesvalg rettet mot minoritetsspråklige elever og deres foreldre. Heftene utgis av Pedlex, som også er ansvarlig for det faglige innholdet i heftene. Utgivelsen oppdateres årlig. Utvidelse skjer i samsvar med ankomsten av nye språkgrupper. For 2008 ble vel 15 000 hefter i 19 språk sendt til 518 skoler.

⁴² Buland m. fl. 2010: 115.

⁴³ Danbolt m. fl. 2010: 148.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utvikler Utdanningsdirektoratet en digital individuell utviklingsplan for utdannings- og yrkesrådgivning. Utviklingsplanen skal være et refleksjonsverktøy for elevene og et systemverktøy for rådgiveren. Den vil kunne bidra til å gi en individuell og god rådgivning til alle elever. Utviklingsplanen er under utprøving og utvikling i tre fylker. Med bakgrunn i erfaringene fra utprøvingen vil en vurdere en nasjonal implementering høsten 2011. Utviklingsplanen er opplyst å være godt mottatt i forsøksfylkene, og det er stor etterspørsel fra de andre fylkene om når de kan få tilgang til utviklingsplanen for elever og rådgivere.

Utdanningsdirektoratet styrer for øvrig et 2-årig utviklingsprosjekt innenfor sosialpedagogisk rådgivning i 15 skoler. Prosjektet skal bidra til å øke kvaliteten på den sosialpedagogiske rådgivningen i skolen og utvikle modeller for god sosialpedagogisk rådgivning.

9.10 Yrkesretting av fellesfagene – fellesfagenes rolle

Fellesfagenes rolle i yrkesfaglig utdanning er diskutert blant annet i St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja:

«Elever som følger et ordinært yrkesfaglig utdanningsprogram, skal ha fellesfagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving. Kompetansemålene i fellesfagene på yrkesfag er de samme som for studieforberedende utdanningsprogrammer, men elever på studieforberedende har langt flere kompetansemål og flere timer. Elever på yrkesfag som ønsker å oppnå generell studiekompetanse, kan ta et ekstra påbyggingsår etter Vg2 eller etter fullført fagopplæring.

Fellesfagene skal gi elevene en god grunnlagskompetanse på tvers av programmene. Fellesfagene skal gi kunnskaper og ferdigheter som vil være viktige både i arbeidslivet og for samfunnsdeltakelse. En del elever gir uttrykk for at de opplever deler av fellesfagene som lite relevante og svært krevende, noe som går ut over motivasjonen. På den ene siden kan det stilles spørsmål ved om omfanget av teori blir for stort med den vekten som legges på fellesfagene, på den annen side om dagens læreplaner gir den riktige kompetansen – for eksempel i språk – i de ulike yrkesfagene.»⁴⁴

Når det gjelder fellesfagenes rolle i yrkesfaglig utdanning har det, blant annet fra Karlsenutvalget (2008: 18), vært foreslått at det stilles krav i forskrift om at opplæringen i fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal yrkesrettes. Karlsenutvalget refererer til den offentlige utdanningsdebatten, der det ofte hevdes at fagopplæringen er for teoretisk, og at mange elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer sliter med fellesfagene. Karlsenutvalget støtter Kunnskapsløftets felles læreplaner i fellesfagene uavhengig av utdanningsprogram, og ser ikke store problemer med måten kompetansemålene i fellesfagene er formulert på. Men Karlsenutvalget mener at enkelte av målene i læreplanene kan oppfattes som fjernt fra yrkesutøvelsen og fra en ungdoms hverdag, og anbefaler derfor en gjennomgang med sikte på at læreplanmålene i størst mulig grad skal egne seg for yrkesretting.

Av St.meld. nr. 44 (2008-2009) fremgår det at i alt 64 av høringsinstansene uttaler seg spesifikt om dette forslaget. Flertallet av instansene støtter en gjennomgang av læreplanene i fellesfag med tanke på yrkesretting. Mange hevder imidlertid at dette kan få konsekvenser for vurderings- og eksamensordninger. Flere er opptatt av at det teoretiske nivået ikke må svekkes slik at senere overganger kan bli vanskelig. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om dette punktet, støtter yrkesretting av opplæringen generelt, men fremhever prinsippet om metodefrihet. Dette siste gjelder særlig uttalelser fra KS og fylkeskommunene. Mange trekker frem behovet for kompetanseheving i fagdidaktikk for lærere. Når det gjelder utvalgets forslag om en lovfesting av yrkesretting av opplæringen, er også noen av høringsinstansene positive til dette. I meldingen har departementet foretatt følgende vurdering av dette spørsmålet:

«Departementet mener det bør være felles læreplaner i fellesfagene på yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. For det første fordi det er viktig å beholde dagens ordning som sikrer elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer gode muligheter til å oppnå studiekompetanse. For det andre ønsker departementet å videreføre prinsippet om at fag- og yrkesopplæringen også skal ha et allmenndannende innhold, noe som også støttes av Karlsenutvalget. Samtidig mener departementet at læreplanene i fellesfag må kunne tilpasses opplæringen i samtlige utdanningsprogrammer og gjøres relevant for elevene.»⁴⁵

⁴⁴ St.meld. nr. 44 (2008-2009), s. 30-31.

⁴⁵ St.meld. nr. 44 (2008-2009), s. 31.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å gjennomgå læreplaner i fellesfag i videregående opplæring med tanke på at kompetansemålene best mulig skal kunne tilpasses opplæringen til ulike utdanningsprogram. Av direktoratets tilbakemelding til departementet fremgår blant annet:

«Utdanningsdirektoratet har gjennomgått samtlige kompetansemål etter Vg1 studieforberedende utdanningsprogram/Vg2 yrkesfaglige utdanningsprogram. Etter direktoratets oppfatning er læreplanens kompetansemål i liten grad til hinder for tilpasning til ulike utdanningsprogram. Kompetansemålene er åpne og kan tilpasses ulike utdanningsprogram gjennom lokalt valg av lærestoff, arbeidsmåter og tilrettelegging av opplæringen. Utdanningsdirektoratet foreslår likevel enkelte justeringer av læreplanen i norsk.

(...)

Under hovedområdet Språk og kultur på Vg1 er et av målene å kunne «gjøre rede for likheter og forskjeller mellom de nordiske språkene og mellom norrønt og moderne norsk språk». Dette målet deles. Ny målformulering under Vg1 blir «gjøre rede for likheter og forskjeller mellom de nordiske språkene». Ny formulering på Vg2 studieforberedende under Skriftlige tekster blir «gjøre rede for likheter og forskjeller mellom norrønt og moderne norsk språk». Gruppens begrunnelse for endringsforslaget er at delen av målet knyttet til norrønt språk hører faglig sammen med de kompetansemålene med historisk innhold på Vg2 studiespesialiserende som står under Skriftlige tekster eller Språk og kultur. Målformuleringen som går på norrønt språk egner seg også lite for yrkesretting. Arbeidsgruppen foreslår at det nye målet på Vg2 legges under Skriftlige tekster etter målet «lese et utvalg sentrale norske tekster fra middelalderen fram til 1870 i original språkdrakt og reflektere over språk og innhold».

For å legge bedre til rette for yrkesretting og tverrfaglighet, flyttes målet «bruke fagkunnskap fra egne programfag i foredrag og diskusjoner om skole, samfunn og arbeidsliv», som nå står under Muntlige tekster Vg2 studieforberedende, til Muntlige tekster Vg1 studieforberedende/Vg2 yrkesfaglig og endres til: «bruke fagkunnskap fra ulike fag i foredrag og diskusjoner om skole, samfunn og arbeidsliv». For å unngå at man med denne endringen får nesten to like kompetansemål på Vg1 studieforberedende/Vg2 yrkesfag, blir kompetansemålet «bruke fagkunnskap fra ulike fag til å

drøfte spørsmål knyttet til skole, samfunn og arbeidsliv» under Muntlige tekster tatt ut.

Under hovedområdet Skriftlige tekster i Vg1 er et av målene å kunne «bruke et bredt register av språklige virkemidler i egen skrivning, i skjønnlitteratur og sakprosa på bokmål og nynorsk». Under «Hovedområder i faget» står det «Kompetansemål som omhandler skriftlig sidemål, gjelder ikke for yrkesfaglige utdanningsprogram etter Vg2.» Etter arbeidsgruppes oppfatning bør dette sistnevnte forbeholdet omformuleres og flyttes inn under overskriften Kompetansemål etter Vg1 – studieforberedende utdanningsprogram/Kompetansemål etter Vg2 – yrkesfaglige utdanningsprogram. «Elev er på yrkesfaglige utdanningsprogram skal bare skrive på hovedmålet sitt.» Flyttingen innebærer ingen endring av kompetansemålene, men er en redigering for å tydeliggjøre forbeholdet som gjelder for sidemål på yrkesfag. Forbeholdet gjelder ett kompetansemål på Vg1/Vg2 og bør derfor stå i tilknytning til dette. Målet at elevene skal kunne «bruke et bredt register av språklige virkemidler i egen skrivning, i skjønnlitteratur og sakprosa, på bokmål og nynorsk» kan dermed bli stående.

(...)

For øvrig kan det pekes på at læreplanen i norsk er en førstespråksplan som i sin tid ble skrevet under forutsetning av at en parallell læreplan i norsk som andrespråk skulle videreføres. I stedet fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utarbeide læreplanen i grunnleggende norsk som fører alle elever uansett bakgrunn fram til samme sluttvurdering. Det har imidlertid viset seg at minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge har problemer med å nå kompetansemålene i den ordinære norskplanen både på SF og YF. Dersom ordningen med én læreplan for alle opprettholdes, bør norskplanen også gjennomgås med tanke på å ivareta et språklærings/andrespråksperspektiv.⁴⁶

Videre anbefales fra direktoratets side:

«Utvikling av obligatoriske fagdidaktiske kurs i tilrettelegging av norskopplæringen for yrkesfag i tråd med Karlsenutvalgets anbefalinger. Her blir det foreslått at det skal være en «rett og plikt» å delta i slik etterutdanning, og at fylkeskommunen må ha plikt til å legge til rette. Norskklærere vil også kunne ha nytte av kurs der en både utveksler ideer om et bredt og variert tekstutvalg, og der en ser på hvordan

⁴⁶ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet 15. desember 2009.

en kan arbeide med elevenes lese- og skriveferdigheter.

Utvikling av en veiledning om yrkesretting i norskfaget. En veiledning om yrkesretting av norskfaget må inneholde konkrete og gode eksempler, blant annet på tverrfaglig samarbeid. Veiledningen bør inneholde forslag til god tilrettelegging på den enkelte skole og bør også informere om mulighetene for styrket norskopplæring som ligger i Kunnskapsløftet, for eksempel ved bruk av faget prosjekt til fordypning. Denne veiledningen kan gå inn som en del av Utdanningsdirektoratets helhetlige satsing på nettbaserte veiledninger til læreplaner i gjennomgående fag.»⁴⁷

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet forslag til justering av læreplaner i fellesfagene norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag i videregående opplæring, med høringsfrist 18. mai 2010⁴⁸.

9.11 Utvalgets vurderinger

Utvalget har merket seg den innsats som har vært rettet mot å oppnå bedre gjennomføring i videregående opplæring de senere årene. Den betydelige innsatsen og interessen dette har medført, kan imidlertid også til en viss grad ha bidratt til å tegne et noe dystre bilde enn det er grunn til. Utvalget vil påpeke at det har vært en positiv utvikling i minoritetsspråkliges deltakelse og gjennomføring. Det må videre kunne sies å være relativt små forskjeller i grunnskolepoeng. Videre er det grunn til å trekke frem at minoritetsspråklige elever generelt gir uttrykk for stor trivsel på skolen. Utvalget mener dette vitner om at det gjøres mye godt arbeid i det norske opplæringssystemet, også for minoritetsspråklige.

Når dette er sagt, må det erkjennes at mange minoritetsspråklige elever presterer lavt og oppnår for svake grunnleggende ferdigheter og at minoritetsspråklige elever sett under ett har en frafallsprosent det er grunn til å se på med stor bekymring.

Etter utvalgets syn vil tiltakene som presenteres både bidra til å øke gjennomføringen og bidra til å øke elevenes læringsutbytte. Bedre språkstøtte og bedre tilpasset opplæring vil kunne bidra til

at langt flere minoritetsspråklige ikke bare gjennomfører, men også vil kunne prestere bedre.

9.11.1 Kunnskapsgrunnlag

Foreliggende datamateriale om minoritetsspråklige i videregående opplæring vurderes som mangelfullt. Det foreligger ikke en samlet oversikt over hvor mange som mottar særskilt språkopplæring (særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring) eller hvor mange som følger læreplanen i grunnleggende norsk. Det er videre lite data om tilgang til læreplasser for minoritetsspråklige og om særskilte organiserte tilbud. Hvor mange som eventuelt får inntil to år ekstra tid i videregående opplæring og hvor mange minoritetsspråklige som mottar spesialundervisning, er heller ikke kjent.

Utvalget er kjent med at det i tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet er gitt i oppdrag å utbedre statistikken på feltet. Utvalget vil understreke viktigheten av dette arbeidet.

9.11.2 Særskilt språkopplæring i videregående opplæring

Til tross for at retten til særskilt språkopplæring nå er gjort eksplisitt i videregående opplæring, blir den ikke fullt ut praktisert. OECD (2009a) peker på at grunnene til dette for det første kan være at elever og deres foreldre ikke er klar over denne retten, og for det andre at skoler og lærere heller ikke er klare over retten, eller at de ikke har kompetanse til å tilby slik opplæring.

Utvalgets erfaringer tilsier at elever mange steder ikke gis den opplæring de etter opplæringsloven § 3-12 skulle hatt. Dette fremkommer også av evalueringen av ny læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (Rambøll Management 2009a). Manglende etterlevelse av regelverket er observert flere steder. Ofte fattes ikke enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og elever får et svært begrenset tilbud etter § 3-12. Utvalget finner grunn til å anta at det er en betydelig variasjon i kvaliteten på den særskilte språkopplæringen som blir gitt elevene rundt om i landet. Dette skyldes trolig både uklarheter i regelverket, svak regelverksforståelse, manglende kompetanse, forankring, organisering og økonomi. Elevenes rett til særskilt språkopplæring må sikres langt bedre enn hva tilfellet er i dag.

Utvalget har gått nærmere inn på årsaker til og effekter av dette i kapitlet om grunnskolen. De vurderinger og forslag som fremkommer der vil,

⁴⁷ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet 15. desember 2009.

⁴⁸ Høringsbrev fra Utdanningsdirektoratet 6. april 2010.

så langt annet ikke er presisert, også gjelde for særskilt språkopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innen videregående opplæring.

Utvalget anbefaler økt og variert bruk av virkemidlene særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Bruken av virkemidlene må være tilpasset den enkelte elevs behov, og blant annet vurderes ut fra alder, første- og andrespråksnivå og tidligere skolebakgrunn. Utvalget vil særlig fremheve potensialet i tospråklig fagopplæring i videregående opplæring.

Utvalget ser positivt på at det er innført plikt til kartlegging, og mener dette er et godt tiltak for å kunne løse elevene videre til ordinær undervisning. Videre har utvalget merket seg at det fra samme tidspunkt er gjort en endring i opplæringsloven § 8-2 som presiserer at så mye av opplæringen må foregå i klassen eller basisgruppen, at elevenes grunnleggende behov for sosial tilhørighet blir ivaretatt.

Fylkeskommunenes kompetanse fremstår i lys av det foreliggende materiale som særlig mangelfull på dette området. Det bør gjennomføres en kartlegging for å fremskaffe oversikt over eksisterende kompetanse og ressurser i videregående opplæring, samt mulighetene til å dele disse effektivt.

Videregående opplæring vil også kunne ha utbytte av tettere samarbeid med grunnskolen når det gjelder lærerkrefter og undervisning i særskilt språkopplæring. Nå som retten til særskilt språkopplæring er gjennomgående, åpner dette for muligheten til samarbeid mellom skoleslag og forvaltningsnivå. Utvalget mener dette kan avhjelpe kompetanseutfordringer og være ressursbesparende.

Utvalget mener videre det er viktig at fagkompetanse og språkkompetanse ses i sammenheng og gjensidig utnyttes i opplæringen og i arbeidslivet senere. Under henvisning til de betydelige elektroniske læringsressurser som nå er under utvikling, jf. kapittel 18 om læremidler, mener utvalget det bør være anledning for elever til å få sitt morsmål som fag som alternativ eller tillegg til fremmedspråk og at tilbudet til å ta ikke-vestlige språk som fremmedspråk utvides i videregående opplæring⁴⁹. Dette bør også kunne la seg innpasse i yrkesfaglig opplæring.

⁴⁹ Det er innført en privatistordning i en lang rekke språk som det ikke gis opplæring i. Elever som ønsker det, kan i stedet for å følge opplæring i fremmedspråk, oppfylle kravet om fremmedspråk ved å ta eksamen som privatist i ett av disse språkene.

Utvalget legger til grunn at opplæringsloven § 3-12 om særskilt språkopplæring i videregående opplæring er tenkt å skulle tilsvare opplæringsloven § 2-8 som gjelder for grunnskolen. Utvalget har imidlertid registrert en forskjell hva angår spørsmålet om klageinstans for fylkeskommunens vedtak etter § 3-12. For § 2-8 er dette regulert i § 15-2, men ikke for § 3-12. Dette innebærer at vedtak etter opplæringsloven § 3-12 kan påklages internt i fylkeskommunen, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 28. Utvalget anser at det bør være samme klageinstans som behandler klager om særskilt språkopplæring både for grunnskolen og for videregående opplæring. Utvalget foreslår derfor at § 15-2 andre ledd endres slik at departementet også skal være klageinstans for vedtak etter § 3-12 for videregående opplæring.

Når det gjelder nærmere om opplæringsloven § 3-12, vises til de vurderinger utvalget har foretatt om § 2-8, jf. kapittel 8.

Utvalgets forslag til tiltak:

- I dag eksisterer betydelige muligheter for å øke bruken av særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor de rammene dagens regelverk gir. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.
- Opplæringsloven § 3-12 endres slik at elever som blir overført til ordinær læreplan i norsk fortsatt skal kunne ha rett til tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring.
- Opplæringsloven § 3-12 presiseres slik at det blir klart hva retten kan innebære når det gjelder avvik fra fag- og timefordelingen, omfang, organisering, kompetanse, m.v. Presiseringen må omfatte både særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring i fag og morsmålsopplæring
- Det skal være anledning for elever til å få morsmålet sitt som fag som alternativ eller tillegg til fremmedspråk.
- Tilbudet om ikke-vestlige språk som fremmedspråk må styrkes i videregående opplæring.
- Morsmål som andrespråk i videregående opplæring bør som i dag være tellende for opptak til høyere studier.
- Opplæringsloven § 15-2 andre ledd endres slik at departementet også skal være klageinstans for vedtak etter § 3-12 for videregående opplæring.

- Flerspråklighet må i større grad fremmes som et ideal i opplæringen for å bidra til flerkulturell forståelse og samhandling.
- Det må satses betydelig på videreutvikling av digitale læringsressurser og digitalt kartleggingsmateriell, og slike ressurser og materiell må gjøres lett tilgjengelig for skoler og lærere.
- Det må utvikles modeller for fjernundervisning i samarbeid med skoleeiere.
- Det må etableres støtteordninger for innkjøp av fjernundervisningsutstyr.
- Det må legges til rette for bedre ressursutnyttelse av tilgjengelige tospråklige lærerressurser.
- Tilbudet til leksehjelp, også med personer som behersker elevenes morsmål, må styrkes. Det bør legges til rette for leksehjelp over nettet.

Bruk av ny læreplan for sent ankomne og voksne

For elever som kommer sent i skoleløpet og for voksne, kan læreplanen i grunnleggende norsk innebære store utfordringer. Det at læreplanen er uten vurdering i form av karakter, er rapportert som en bekymring fra flere i videregående opplæring og voksenopplæring. På kort tid skal elever og deltakere tilegne seg norsk og gå opp etter samme læreplan som andre elever. Flere lærere og rektorer utvalget har vært i kontakt med, har uttrykt bekymring for at elever ikke skal klare å gå opp til ordinær eksamen, da læreplanen i norsk blir forstått som svært omfattende og krevende. Elevene vil kunne risikere ikke å få karakter i norsk og dermed ikke oppnå et fullverdig vitnemål.

Kunnskapsdepartementet har i brev av 3. juli 2009, bedt utvalget særskilt vurdere spørsmål om bruk av Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter overfor sent ankomne minoritetsspråklige elever og overfor minoritetsspråklige voksne. Utvalget er spesielt bedt om å se på hvordan det kan legges til rette for at de nevnte gruppene kan oppnå studiekompetanse. Det er fra departementets side uttrykt som ønskelig at grunnlaget for å få vitnemål for bestått videregående opplæring med generell studiekompetanse må være at også minoritetsspråklige har ferdigheter i, og kunnskaper om, norsk som setter dem i stand til å starte på og kunne gjennomføre høyere utdanning. Departementet anbefaler at dette skal innebære at også minoritetsspråklige vurderes med utgangspunkt i den ordinære læreplanen i norsk for å få vitnemål med generell studiekompetanse.

I etterkant av evalueringen av praktiseringen av norsk som andrespråk, har det blitt gjennomført flere tiltak for å søke å utbedre situasjonen som ble beskrevet i evalueringen (Rambøll Management 2006b). Utvalget har merket seg at utarbeidelsen av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter har vært en sentral del av dette arbeidet. Det er utvalgets oppfatning at utarbeidelsen av læreplan har vært en omfattende prosess. Så vidt utvalget kan bedømme, synes resultatet å ha blitt en tjenlig læreplan.

Spørsmålet om det bør innføres vurdering med karakter eller ikke etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, har vært reist. Utvalget har forståelse for ønsket om karaktervurdering knyttet til ny læreplan i grunnleggende norsk. Samtidig mener utvalget at vurdering med karakter er lite hensiktsmessig i og med at læreplanen er ment å være en overgangsordning for vedkommende elev kan fortsette opplæringen etter ordinær læreplan. Læreplanen i norsk som andrespråk hadde sluttvurdering med karakter. Mange elever oppfattet det som en stigmatisering både å få undervisning i separate grupper og å gå ut med et vitnemål med norsk som andrespråk. Det synes videre klart at siden gammel læreplan hadde vurdering med karakter, var en effekt av dette at mange elever fulgte læreplanen ut skoleløpet og ikke ble overført til ordinær læreplan.

Utvalget ser det som sentralt at læreplanen i grunnleggende norsk ikke ender opp som «normalen» for minoritetsspråklige elever gjennom hele skoleløpet, men reelt sett praktiseres som en overgangsordning for de elever som har behov for dette. Utvalget tror derfor ikke innføring av vurdering med karakter for læreplanen i grunnleggende norsk vil være en hensiktsmessig løsning. Læreplanen i grunnleggende norsk er ment å være en overgangsordning, og utvalget mener forholdene må legges til rette for at den blir brukt etter forutsetningene.

Selv om utvalget mener det er uhensiktsmessig at det innføres vurdering med karakter i læreplanen i grunnleggende norsk, erkjenner utvalget at det er en reell forskjell på å være første- og andrespråksbruker. Selv om mange minoritetsspråklige elever gjennom blant annet langvarig norskopplæring og lang botid i Norge kan ha oppnådd kompetanse i norsk på linje med førstespråksbrukere, vil dette for noen elever ikke være realiteten, spesielt ikke for sent ankomne elever. Utvalget mener at disse elevene i mange tilfeller likevel

kan ha tilstrekkelig kompetanse for å begynne i høyere utdanning.

Utvalget har merket seg at ordinær læreplan i norsk er en førstespråksplan som i sin tid ble skrevet under forutsetning av at en parallell læreplan i norsk som andrespråk skulle videreføres. Utvalget anbefaler på bakgrunn av dette at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal gjennomgå norskplanen slik at et språklærings-/andrespråksperspektiv integreres i planen. Etter utvalgets oppfatning er det likevel vanskelig og lite ønskelig å gjøre så store justeringer i ordinær læreplan i norsk at den blir hensiktsmessig å bruke i sluttvurderingen av mange sent ankomne elever og minoritetsspråklige voksne. Gjennomgangen utvalget anbefaler antas derfor ikke å løse utfordringen med studiekompetanse for sent ankomne elever. En slik gjennomgang vil være et generelt virkemiddel for at den ordinære planen skal være bedre tilpasset en opplæring med både minoritets- og majoritetsspråklig gjennom hele skoleløpet.

Utvalget mener i likhet med departementet at det i utgangspunktet er en målsetning at flest mulig elever skal oppnå studiekompetanse på bakgrunn av vurdering etter ordinær læreplan i norsk. Likevel ser utvalget at kravene som stilles etter ordinær læreplan uansett ikke vil kunne ta høyde for at sent ankomne elever eller minoritetsspråklige voksne er andrespråksbrukere. Disse elevene kan etter utvalgets vurdering likevel ha tilstrekkelig kompetanse for å begynne i høyere utdanning. Hvis det skal foretas reelle tilpasninger slik at sent ankomne elever og minoritetsspråklige voksne skal kunne oppnå studiekompetanse, mener utvalget at en må se bort fra departementets anbefaling om at eventuelle endringer fortsatt skal innebære at også minoritetsspråklige vurderes med utgangspunkt i den ordinære læreplanen i norsk for å få vitnemål med generell studiekompetanse.

På bakgrunn av dette mener utvalget at det må opprettes en særskilt ordning for sent ankomne elever som gir mulighet til å oppnå generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen i ordinær norsk.

Utvalget vil vise til at det i dag finnes flere særskilte ordninger som gir enkelte grupper tilgang til høyere utdanning uten å ha bestått ordinær norsk i videregående opplæring. Etter utvalgets oppfatning var det først og fremst inkluderingsproblematikk og problemer med overgang til ordinær norsk som var grunnene til at en valgte ikke å videreføre ordningen med norsk som andrespråk i Kunnskapsløftet. Så vidt utvalget kan

se, var det ikke sviktende kompetanse hos elevene med bestått norsk som andrespråk som var hovedargumentet. Dette mener utvalget taler for at det er hensiktsmessig å opprette en særskilt ordning, så fremt det tas høyde for de hovedproblemene som fremkom i evalueringen av norsk som andrespråk.

Utvalget mener en særskilt ordning kun må bestå av en egen test i norsk, der bestått test erstatter kravet om bestått ordinær norsk for å få generell studiekompetanse. Etter utvalgets vurdering bør testen bare kunne benyttes av elever som har kommet til Norge i ungdomsskolealder eller senere. Denne avgrensningen gjør at også minoritetsspråklige voksne vil kunne benytte seg av en slik ordning. Elever som har kommet til Norge før ungdomsskolealder, vil ha hatt en så vidt stor del av sin skolegang i Norge, og utvalget mener at disse elevene bør ha mulighet til å bestå eksamen etter ordinær læreplan i norsk.

En selvstendig ordning bestående av en egen test vil etter utvalgets vurdering forhindre eventuelle utfordringer knyttet til ordningen med grunnleggende norsk som overgangsplan. De berørte elevene kan ta testen i slutten av videregående opplæring uavhengig av om de følger opplæring etter ordinær plan eller grunnleggende norsk. I enkelte tilfeller kan det tenkes at elever som har kommet over i ordinær opplæring, vil kunne ha forutsetninger for å gå opp i eksamen etter ordinær plan. Dette bør diskuteres skolen og eleven i mellom, men utvalget finner at beslutningen bør ligge hos eleven selv. Elever som fortsatt har opplæring etter grunnleggende norsk ved slutten av videregående opplæring, har ikke nødvendigvis nok opplæring til å bestå testen. Skolen må uansett gjennom hele skoleløpet til den enkelte elev bruke sine virkemidler for å gjøre disse elevene så gode som mulig i norsk, herunder benytte seg av den utvidede retten til videregående opplæring.

I utformingen av testen er utvalget i likhet med departementet, opptatt av at den skal vise at eleven har ferdigheter i, og kunnskaper om, norsk som setter hun eller han i stand til å starte på og kunne gjennomføre høyere utdanning. Det er naturlig at testen tar utgangspunkt i det europeiske rammeverket for språk, og at det ved innføring av testen utarbeides et rammeverk som skal definere hvilke ferdigheter og hvilke krav som stilles ved testingen. Utvalget mener det bør være mulig å komme frem til et rammeverk for testen som tar hensyn til at elevene er andrespråksbrukere samtidig som det på en realistisk og hensiktsmessig

måte kartlegger de relevante ferdighetene hos elevene. Det er utvalgets vurdering at ansvaret for testen bør ligge hos Utdanningsdirektoratet, og at rammeverket og selve testen utvikles i samarbeid med relevante fagmiljøer.

Ulike studier innenfor høyere utdanning kan ha ulikt omfang og krav til norskerferdigheter, og utvalget ser at testen kan oppfattes som en ordning som slipper elever uten tilstrekkelig kompetanse gjennom systemet. Til det vil utvalget påpeke at testen utvalget foreslår, ikke er en test som skal stille lave krav til kompetanse i norsk. Tvert imot vil utvalget påpeke at testen må kartlegge om eleven faktisk har de nødvendige ferdighetene for studier på universitet eller høyskole, men samtidig ta høyde for at elevene har norsk som andrespråk. Utvalget vil også påpeke at det gjennom den norske modellen for opptak til høyere utdanning alltid vil være elever som har forskjellige utgangspunkt i ulike fag.

Som det fremkommer i kapittel 11 om voksenopplæring, eksisterer det i dag en rekke ulike tester for å kartlegge norskerferdigheter. NAV har egne språktester. Bergenstesten er en annen test som benyttes blant annet ved inntak til høyere utdanning, og Norsk prøve 2 og 3 er tester knyttet til norskopplæringen og introduksjonsordningen. Utvalget mener at det offentlige må samordne testene slik at det finnes ett sett tester for vurdering av minoritetsspråkliges norskerferdigheter. Dette settet kan erstatte andre tester som for eksempel Bergenstesten og Norsk prøvene.

Utvalget ser for seg at et slikt sett kan bestå av fire eller fem ulike tester som hver vurderer norskerferdighetene i forhold til ulike nivåer i utdanningssystemet og introduksjonsordningen. Testen med det øverste nivået i settet kan blant annet dekke den særskilte ordningen utvalget forslår for sent ankomne og minoritetsspråklige voksne som skal ta studiekompetanse.

Utvalgets forslag om særskilt ordning og ett sett offentlige tester må ses i sammenheng med foreslåtte endringer i introduksjonsloven, herunder obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Elever som er i yrkesfaglige utdanningsprogram og skal ta fagbrev, har totalt samme omfang ordinær norsk som elever som går Vg1 på studiespesialiserende utdanningsprogram. Eksamen er lokal gitt oftest etter Vg2 i yrkesfaglige utdanningsprogram, og eksamen måler da kompetansemålene tilsvarende kompetansemålene for Vg1 i studiespesialiserende utdanningsprogram. Selv om kompetansekravene ved sluttvurderin-

gen i norsk i yrkesfaglige utdanningsprogram er mindre omfattende enn for elever som skal ha generell studiekompetanse, ser ikke utvalget bort fra at de samme andrespråksutfordringene som gjelder for sent ankomne elever i yrkesfaglige og studieforbereidende utdanningsprogram. Utvalget ser likevel at det er naturlig å stille ulike krav for å erstatte det ordinære norskkravet til henholdsvis fagbrev og generell studiekompetanse. Det må vurderes om det er hensiktsmessig at sent ankomne elever i yrkesfaglige utdanningsprogram også burde omfattes av den særskilte ordningen og om det da skal utvikles en egen test for kravet til kompetanse i denne delen av utdanningssystemet. Denne testen kan da inngå i settet av offentlige tester som utvalget har forslått at utvikles.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Læreplanen i grunnleggende norsk skal være en overgangsordning, og siktemålet må være at elevene skal over på ordinær plan i norsk.
- Forholdene må legges bedre til rette for at læreplanen i grunnleggende norsk kan brukes etter forutsetningene. En rekke av utvalgets forslag til tiltak vil bidra til dette.
- Det nedsettes en arbeidsgruppe for justering av læreplanen i norsk slik at et språklærings- og andrespråksperspektiv integreres.
- Det må etableres en særskilt ordning for elever som kommer i ungdomsskolealder eller senere. Ordningen må gi dem mulighet til å oppnå generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen etter ordinær læreplan i norsk.
- En særskilt ordning må bestå av en egen test i norsk, der bestått test erstatter kravet om bestått ordinær norsk for å få generell studiekompetanse. Testen må kartlegge om eleven har ferdigheter i, og kunnskaper om, norsk som setter hun eller han i stand til å starte på og kunne gjennomføre høyere utdanning.
- Overgangsordningen, som i 2010 gir elever i yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram mulighet til å ta eksamen etter NOA-planen, videreføres inntil ny særskilt ordning foreligger
- Det bør utvikles ett sett tester for vurdering av minoritetsspråkliges norskerferdigheter på ulike nivå i opplæringsystemet og i introduksjonsordningen. Testen for den særskilte ordningen utvalget forslår, må inngå i dette settet av tester.

9.11.3 Språkstøtte i læretiden

Utvalget viser til at frafallet er særlig høyt blant minoritetsspråklige elever innen yrkesfaglige utdanninger. Manglende norskspråklig kompetanse kan ha relativt stor betydning for frafallet ved at eleven har vansker med å få læreplass. Mye kan derfor tale for å øke språkstøtten i læretiden.

Utvalget har merket seg at praksisbrevkandidatene har hatt en dag i skolen for å arbeide med fellesfagene. Av delrapport om evaluering av praksisbrevordningen fremgår at ungdommene var positive til å være på videregående skole en dag pr. uke med dette formålet (Markussen m. fl. 2009). Lærlinger/lærekandidater som tar hele opplæringen i bedrift, får også en del av opplæringen på en videregående skole, til opplæring i fellesfagene. Også i ordinære læreforhold kan en påta seg å gjennomføre deler av opplæringen etter avtale med lærebedriften.

Utvalget anbefaler at ulike ordninger med språkstøtte i læretiden utvikles og utprøves.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det anbefales at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i læreperioden.
- Det anbefales at lærlinger og lærebedrifter gis tilbud om (fagspesifikk) språkopplæring i læreperioden, enten kurs på fritid eller av språkinstruktører på arbeidsplassen.

9.11.4 Om inntak til videregående opplæring

Det er foreslått at det bør stilles krav om norskkunnskaper for inntak til videregående opplæring.

Utvalget har vurdert om det bør stilles strengere krav for inntak til videregående opplæring; for eksempel ved at personer som benytter seg av retten til privatisteksamen for voksne på grunnskolenivå, må ha bestått eksamen for at eleven skal få vitnemål, eller ved at det stilles strengere krav om norskkunnskaper for inntak til videregående opplæring.

Å stille krav om norskferdigheter når det for øvrige elever ikke kan stilles andre krav enn de som fremgår av opplæringsloven § 6-10, vil etter utvalgets vurdering innebære en betydelig forskjellbehandling mellom ulike elevgrupper. Et betydelig frafall preger også andre elevgrupper. Dette tilsier heller, slik utvalget ser det, tidlig og økt innsats knyttet til grunnleggende ferdigheter i grunnskolen og bedre tilpasset opplæring. Å holde enkelte elevgrupper igjen i grunnskolen kan i

tillegg medføre en kraftig synkende motivasjon for videre skolegang.

Et alternativ vil kunne være å stille krav om fullført og bestått grunnskole som krav for inntak til videregående opplæring. Dette er i så fall et mer generelt innrettet tiltak som gjelder alle elever og ikke særskilt de minoritetsspråklige. Et slikt alternativ vil kunne bidra til å sikre ferdighetsnivået blant elevene, men utvalget ser samtidig at dette vil kunne utgjøre et betydelig hinder for at elever får videregående opplæring. Utvalget registrer for øvrig at et slikt tiltak ikke er vurdert i forbindelse med arbeidet for å forhindre frafall generelt, jf. St.meld. nr. 44 (2008-2009). I meldingen uttrykkes at det er ønskelig at så mange som mulig søker seg til og gjennomfører videregående opplæring i en eller annen form. Bedre tilrettelegging før og under videregående opplæring, heller enn å hindre vedkommende inntak, synes derfor å være en bedre tilnærming.

På denne bakgrunn ønsker ikke utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Borthen, å foreslå endringer knyttet til vilkårene for inntak til videregående opplæring. Utvalgets flertall ønsker primært ikke å innskrenke verken minoritetsspråkliges eller andre elevers rettigheter knyttet til muligheten til å starte i videregående opplæring. Flertallet viser til at utvalgets samlede forslag til tiltak vil bidra til å avhjelpe de utfordringer som følger av dagens regler om inntak til videregående opplæring. En er gjort kjent med at det har oppstått nye problemstillinger knyttet til opplæring av barn av arbeidsinnvandrere som følge av betydelig arbeidsinnvandring. Disse elevene har fullført grunnskole i hjemlandet, men har ikke norskkompetanse. Spørsmålet blir da hvordan det kan tilrettelegges for norskopplæring slik at elevene kan få utbytte av opplæringen.

Det erkjennes at ferdigheter i norsk er svært viktig for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Utvalgets flertall viser til at departementet har foreslått og/eller igangsatt flere tiltak for å søke å få ned frafallet i videregående opplæring, jf. St.meld. nr. 44 (2008-2009). Tiltakene er rettet både mot grunnskole og videregående skole. Generelt antar utvalget at tiltak i tilknytning til tidlig innsats over tid vil kunne få positiv innvirkning for minoritetsspråklige elever med en viss botid. Flertallet har merket seg innføring av ekstra tid (2 år) ved behov for denne elevgruppen. Mange av disse elevene ønsker å gjennomføre sin utdanning på normert tid, og flertallet antar at det for flere vil være mer tjenlig med en ordning som gjør det mulig å ta Vg1 over to år, enn to år ekstra i etterkant av Vg3.

Det er likevel klart at mange minoritetsspråklige elever – og da i særlig grad sent ankomne med lite skolebakgrunn – ikke besitter de nødvendige norskkunnskaper for å kunne følge opplæring i videregående skole. Ofte vil elevene også kunne ha manglende skolebakgrunn fra hjemlandet. Utvalgets flertall finner at den mest hensiktsmessige måten å tilnærme seg disse utfordringene på er å gi denne elevgruppen et bedre tilbud i forkant og i starten av videregående opplæring med intensiv norskopplæring og opplæring i fellesfag og grunnleggende ferdigheter samt bedre særskilt språkopplæring og tilpasset opplæring i videregående skole. Utvalgets flertall vil i denne sammenheng vise til rapportens kapittel 10 som behandler forslag om ulike innføringstilbud. Ved inntak skal elever med behov for dette, ha rett til tilbud om innføring. Kommuner bør dessuten i større grad vurdere å tilby ett ekstra år i grunnskolen til de elever som ankommer i ungdomskolealder og som har liten eller ingen skolebakgrunn, før de skal søke til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd.

Å ta Vg1 over to år skal innebære heltidsundervisning med justering av timeplanen for å oppnå nødvendig fordypning i fag som skaper særlige utfordringer. Den enkelte vurdering og tilpasning vil måtte foretas av lærer og skoleleder. Tilbudet vil måtte knyttes til kartlegging av nivå i norsk. Samlet vil dette forhåpentligvis sette disse elevene bedre i stand til å gjennomføre videregående opplæring og til å delta aktivt i vanlig klasse.

Det er videre flertallets syn at elever som blir overført fra et innføringstilbud til vanlig klasse, fortsatt skal følge læreplan i grunnleggende norsk eller læreplan i norsk med tilpasninger og ha rett på særskilt språkopplæring inntil eleven har oppnådd nivå 3 i læreplan i grunnleggende norsk. Ved behov skal særskilt språkopplæring også gis i en periode etter overgang til ordinær læreplan i norsk. For nærmere om dette vises til kapittel 8 om grunnskolen.

Utvalgets mindretall, medlemmet Borthen, viser til at innvandringen til Norge har økt betraktelig de siste årene som følge av våre behov for arbeidskraft og som følge av våre forpliktelser og muligheter i forbindelse med fri flyt av arbeidskraft innen EØS-området. Svært mange arbeidsinnvandrere har etter en tid fått resten av familien til Norge. Dette gir nye utfordringer for våre skoler. Det er nødvendig å oppdatere opplæringsloven slik at vi kan møte utfordringene til beste for også de helt nyankomne ungdommene som kommer til landet med grunnskolepapirer fra sine

hjemland. Dette vil gjelde elever fra EØS-land, men også en del flyktninger som har dokumentert grunnskole fra hjemlandet.

Hvis en elev kommer til landet et år før fullført grunnskoleeksamen, blir eleven automatisk kommunens ansvar. Fortrinnsvis slik at eleven blir gitt opplæring i en kommunal mottaksskole eller mottaksklasse, og ikke søkes inn i videregående med mindre eleven har oppnådd en norskkompetanse tilsvarende nivå A2. Hvis eleven kommer med fullført grunnskoleeksamen fra hjemlandet, har eleven etter dagens forskrift rett til plass direkte i vg1 til tross for at eleven aldri har fått opplæring i norsk. For disse elevene vil den særskilte språkopplæring ta det meste av undervisningstiden i vg1. Utbytte av den vanlige undervisningen vil være minimal.

I arbeidet med ny forskrift må vi må holde fast ved et viktig pedagogisk prinsipp: skal elevene lykkes i skolen må de oppleve mestring. Opplever en mestring er mulighetene for fullføring større. Elever som ikke forstår norsk ved oppstart i vg1, vil slite i alle fag, vil ha lite utbytte av undervisningen og som en følge av dette være mer utsatt for bortvalg og frafall.

Dette medlemmet vil derfor foreslå at forskrift til opplæringsloven § 6-10 endres ved at det stilles krav til gjennomført norskopplæring før retten til videregående utløses.

Dette kan gjøres ved at en definerer kravene nærmere i forhold til «tilsvarende norsk grunnskole» og «ferdigheter på nivå med norsk grunnskole» i punkt b) i § 6-10. Her må det inn noe om norskferdigheter. Elever som er ny i Norge vil med dette forslaget kunne få et tilbud i grunnskole for ungdom slik vi foreslår annet sted i rapporten eller eventuelt i innføringsklasse i videregående med tilbud om opplæring i de fag en ikke har hatt i sitt hjemland.

Utvalgets forslag til tiltak:

Flertallets forslag til tiltak:

- Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal tilbys et år i innføringsklasse innen de går videre til Vg1.
- Minoritetsspråklige elever som har språklige behov for det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år.

Mindretallets forslag til tiltak:

- Forskrift til opplæringsloven § 6-10 endres ved at det stilles krav til gjennomført norskopplæring før retten til videregående utløses.

9.11.5 Rådgivning

Utvalget viser til at det i en kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole, er gitt uttrykk for følgende vedrørende rådgivningstjenesten og minoritetsspråklige elever:

«En særlig utfordring også for forskningen på området, vil være det vi har kalt «multikulturell rådgivning», altså rådgivning, både sosialpedagogisk og med fokus på karriererådgivning, spesielt rettet mot elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Dette oppleves av mange rådgivere som en ekstra utfordring, som krever kompetanse mange føler at de ikke har. Ytterligere kunnskap om hvordan dette gjennomføres, hvilke erfaringer som finnes, er etter vår mening nødvendig, for å kunne si noe om de «gode grep» i dette.»⁵⁰

Utvalget viser til St.meld. nr. 44 (2008-2009) og NOU 2008: 18. Arbeid for å heve kvaliteten i rådgivningstjenesten vil kunne ha stor betydning for minoritetsspråklige elevers gjennomføring. Utvalget vil påpeke at det i denne forbindelse vil være viktig at rådgivningstjenesten tilføres flerkulturell kompetanse. For rådgivningstjenesten vil flerkulturell kompetanse vil være en helt sentral faktor for å kunne yte et tilfredsstillende tilbud til minoritetsspråklige elever. Det flerkulturelle kompetanse bør derfor inngå i ordinære etter- og videreutdanningstilbud til rådgivere. Det bør også vurderes om det er behov for særskilte kurs om temaet. NAFO har tidligere drevet denne type kursing. Oppfølgingstjenesten, slik som rådgivningstjenesten, må inneha flerkulturell kompetanse og kunnskap om minoritetsspråklige elever for å kunne bistå disse elevene. Oppfølgingstjenesten må derfor også gis kompetanseheving på dette feltet.

Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesveiledning. For eksempel vil minoritetsspråklige med kort botid i Norge kunne ha særskilt behov for kunnskaper om norsk arbeidsliv.

Prøveprosjektet med minoritetsrådgivere, og for så vidt andre rådgivningstiltak med vekt på flerkulturell kompetanse, har etter utvalgets vurdering gjennomgående vist seg som vellykket. Utvalget mener oordningen med minoritetsrådgivere, og for så vidt andre likeartede tiltak, må få utvidet sitt arbeidsfelt. Utvalget mener rådgivning

med slik kompetanse vil kunne bidra positivt i arbeidet for å redusere frafallet blant minoritetsspråklig ungdom i videregående opplæring. Det er positivt at IMDi og Utdanningsdirektoratet har etablert et formelt samarbeid vedrørende rådgivning i skolen, men utvalget har merket seg at det i evalueringen av handlingsplan mot tvangsekskap er etterlyst sterkere samordning og koordinering mellom departementer og direktorater, jf. Steen-Johnsen og Lidén 2009. Det er viktig at erfaringene som gjøres i prøveprosjektet blir videreformidlet til den ordinære rådgivertjenesten.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Rådgiverutdanning må ta høyde for det flerkulturelle aspekt ved rådgivningsaktiviteten.
- Etter- og videreutdanningskurs for rådgivere må også inneha et flerkulturelt perspektiv.
- Det må vurderes om det er behov for særskilte kurs på feltet.
- Oppfølgingstjenesten må gis kompetanseheving på dette feltet
- Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesveiledning.

9.11.6 Om justeringer av læreplaner i fellesfag

Læreplaner i fellesfagene har vært beskrevet som teoritunge og lite yrkesrettede. Utvalget ser at dette kan tale for en differensiering av læreplaner for yrkesrettede og studiespesialiserende studieretninger. Utvalget har videre merket seg departementets klare ønske om at det fortsatt bør foreligge mulighet for å oppnå studiekompetanse for elever som velger yrkesfaglige studieretninger.

Utvalget er ikke fremmed for en viss differensiering av læreplanene i fellesfag. Utvalget anser det imidlertid ikke som sin oppgave å gå dypt inn i kompetansemålene i læreplanene. Utvalget har likevel sett noe nærmere på kompetansemålene i norsk og de vurderinger som her er gjort av Utdanningsdirektoratet i den forbindelse, jf. punkt 9.7. Det er utvalgets oppfatning at de vurderinger og forslag som er oppstilt av direktoratet, vil kunne ha mye for seg. Utvalget har blant annet merket seg det rom for fleksibilitet som direktoratet peker på, og utvalget mener dette tilsier økte muligheter for mer relevans i fellesfagene på yrkesfag. Samlet bør det tillates noe mer yrkesretting uten å måtte nedbygge mulighetene for senere opptak til høyere studier⁵¹. Det må legges til rette for yrkesretting gjennom utarbeidelse av veiled-

⁵⁰ Buland og Mathiesen 2008: 36.

ninger og kurs for lærere. At slik yrkesretting faktisk finner sted, bør følges opp av skoleledelse, skoleeier og sentrale myndigheter.

Utvalget ønsker for øvrig å vise til det potensial for yrkesretting som ligger i digitalisering av læremidler, blant annet ved at det kan utvikles casemateriale der kompetanse fra fellesfagene inngår som en naturlig og nødvendig del av yrkesutøvelsen. Potensialet for yrkesretting ved digitalisering er betydelig. Utvalget mener det er viktig at en i det videre arbeidet med aktuelle digitale arenaer, prioriterer å synliggjøre at kompetanse i fellesfag er en del av yrkeskompetansen. For eksempel kan en samling og utveksling av gode caseeksempler innen de enkelte yrkesfag, være hensiktsmessig å få utarbeidet.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det anbefales at fleksibiliteten i læreplanene utnyttes bedre, slik at mer yrkesretting i fellesfagene oppnås.
- Justeringer av læreplaner i fellesfag må kunne skje uten at mulighetene for senere opptak til høyere studier nedbygges.
- Det må utarbeides veiledninger og kurs for lærere om hvordan de kan yrkesrette undervisningen i fellesfag.

9.11.7 Flerkulturelle perspektiver i fag

Utvalget viser til vurderingen gjort i kapittel 8 om grunnskolen omkring temaet flerkulturelle perspektiver i fag. Ved en revidering av læreplanene bør dette være et gjennomgående tema som inkluderes i alle fag.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Ved en revidering av læreplanene for videregående opplæring bør det flerkulturelle perspektivet være et gjennomgående tema som inkluderes i alle fag.

9.11.8 Økonomi

Fylkeskommunenes økonomiske rammer videregående opplæring er behandlet nærmere i kapittel 6. Utvalget har foreslått insentivordninger i forbindelse med bruk av innføringsklasser. For mer om innføringstilbud vises til kapittel 10.

Tilskuddsordningene behandlet i dette kapitlet omfatter inntak av alle lærlinger. Det foreligger i dag ingen særskilte støtteordninger for minoritetsspråklig ungdom som ønsker læreplass. Utvalget har merket seg at særskilt lærlingtilskudd for minoritetsspråklige vil kunne være et insitament for bedrifter til å ta dem inn som lærlinger. Utvalget ser imidlertid at et slikt tilskudd lett vil kunne føre til at andre mister sin mulighet til læreplass. Utvalget vurderer det dit hen at tiltak som kun retter seg mot å favorisere en gruppe elever og lærlinger i forhold til en annen, samlet sett ikke vil være heldig i arbeidet mot frafall i videregående opplæring. Tilskudd eller andre økonomiske insitamenter bør heller være innrettet mot å øke antallet tilgjengelige lærebedrifter slik at så mange som mulig får tilbud om læreplass.

For enkelte elever med svært kort botid vil det uansett kunne vise seg svært utfordrende å skaffe læreplass. For denne lille gruppen mener utvalget det bør vurderes å utvide ordningen med tilskudd for lærlinger med spesielle behov, slik at også lærlinger med svake norskkunnskaper og kort botid kan komme inn under denne ordningen.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Tilskudd eller andre økonomiske incitamenter i hovedsak bør innrettes mot å øke antallet tilgjengelige lærebedrifter.
- For enkelte elever med svært kort botid og svake norskkunnskaper vil det uansett kunne vise seg svært utfordrende å skaffe læreplass. Denne gruppen anbefales inkludert i ordningen med tilskudd for lærlinger med spesielle behov.

9.11.9 Tiltak for bedre gjennomføring

Mange minoritetsspråklige elever faller fra underveis i videregående. Utvalget har merket seg at en vesentlig årsak ligger i at elevene ikke har med seg tilstrekkelige ferdigheter fra grunnskolen, jf. St.meld. nr. 44 (2008-2009) og St.meld. nr. 31 (2007-2008). Det kan være mange ulike årsaker til en enkeltelevs frafall eller bortvalg. Særlig har det vært trukket frem at mange elever mangler

⁵¹ At det mange steder kan være et uutnyttet potensial for yrkesretting, fremgår blant annet av følgende: «... på byggfag ved Hellerud, ved at matematikken knyttes til praktiske problemer (på Hellerud knyttet mattelæreren i byggfag undervisningen for eksempel til hvor mange Leca-blokker trengs for en mur med gitte dimensjoner eller Pythagoras læresetning til vinkelen på takstoler» (Hernes 2010: 56).

grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen når de begynner i videregående, og at dette muligens kan tale for en innskjerping av inntakskravene til videregående opplæring. Det har i denne forbindelse vært pekt på at en del minoritetsspråklige elever, og da særlig sent ankomne elver med liten skolebakgrunn, ikke besitter tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge videregående opplæring.

Utvalget mener frafallet fra videregående opplæring er en hovedutfordring i skolen i dag. Etter utvalgets oppfatning er det nødvendig både med tiltak rettet inn mot elever som allerede er i videregående opplæring og med tiltak som retter seg inn mot elever i grunnskolen (tidlig innsats). Det er nødvendig både med tiltak som er særskilt innrettet mot minoritetsspråklige og med tiltak som er mer universelt innrettet.

Det har de siste årene blitt igangsatt en rekke tiltak for å forhindre frafall i videregående. Flere av disse tiltakene vil kunne vise seg å ha stor positiv innvirkning også på minoritetsspråklige elevers gjennomføringsgrad. For å oppnå best mulig effekt av disse generelle tiltakene, er det viktig at et flerspråklig perspektiv inkluderes i universelle tiltak.

God og tilpasset opplæring for minoritetsspråklige i videregående vil være viktig for at både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre skal kunne fullføre. Rett til særskilt språkopplæring er innført i videregående opplæring, men denne retten synes i varierende grad oppfylt. Muligheter knyttet til bruk av tospråklige faglærere er lite benyttet, og utvalget vil anbefale at det i sterkere grad må stimuleres til økt bruk av tospråklig fagopplæring både i ungdomsskolen og videregående. Kompetansen hos lærerstaben og skoleledelsen i videregående innenfor det flerspråklige feltet må styrkes. Alle lærere bør også ha en bevissthet og kompetanse med hensyn til andrespråksinnlæring. Videre er det viktig med god rådgivning og rådgivere som har kompetanse også overfor denne elevgruppen. Det vises for øvrig til kapittel 20 om kompetanse.

For å kunne oppnå best resultater på lang sikt, finner utvalget at innsatsen mot frafall må starte i grunnskolen – og fortsette gjennom hele videregående. Utvalget viser til at rundt en femtedel av elevene i ungdomsskolen har problemer med grunnleggende leseferdigheter, og at mange også sliter med andre grunnleggende ferdigheter. Tester antyder at mange minoritetsspråklige gjør det relativt sett dårligere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Videre er karakterforskjellene mel-

lom majoritets- og minoritetselever gjennomgående større på videregående enn på ungdomstrinnet (Bakken 2003). Utvalget har merket seg målet om at alle elever skal mestre grunnleggende ferdigheter før de går over i videregående opplæring. En slik innsats vil kunne motvirke frafall. Videre viser forskning at det som betyr mest for elevenes læring og motivasjon i fagene, er lærernes kompetanse. Utvalget anser læreres, skolelederes og skoleeieres kompetanse som helt avgjørende for realiseringen av likeverdig opplæring for alle, jf. kapittel 20 om kompetanse.

Sosioøkonomiske forhold og språklig og kulturell bakgrunn spiller inn på elevenes skolefaglige prestasjoner. Sentralt for prestasjonene til elever som selv har innvandret, står også botid i Norge og vedkommendes skolebakgrunn/erfaring ved start i norsk skole.

Utvalget finner det sannsynlig at karakterforskjellene på ungdomstrinnet og i videregående også kan ha sammenheng med manglende bevissthet omkring begrepsinnlæring og utvikling av dybdeforståelse i norsk/akademisk norsk. Selv om elevene har et godt fungerende norsk hverdagspråk, kan de ha behov for forsterket opplæring i begrepsbruk mv. Det er behov for en sterkere bevissthet på ungdomstrinnet omkring dette og en tydeligere ansvarliggjøring av kommunen som skoleeier med hensyn til hvilket tilbud som blir gitt. Videre kan mye tale for at kommuner i noe større grad bør vurdere å tilby ett ekstra år i grunnskolen til de elever som ankommer i ungdomsskolealder og som har liten eller ingen skolebakgrunn, før de skal søke til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd. Et annet forslag som har vært løftet frem, har vært å tilpasse lærebøkene i større grad til en mer mangfoldig elevmasse, se for øvrig kapittel 18 om læremidler.

Forebygging av frafall bør skje tidligst mulig, og det må først og fremst forebygges gjennom barnehage og grunnskole ved at også minoritetsungdommer får et faglig grunnlag som gjør dem i stand til å klare seg gjennom videregående opplæring. Dette forutsetter tidlig identifisering, tidlig innsats og tett oppfølging. Grunnskolekarakterene er avgjørende for gjennomføringen av videregående. Funn kan tyde på at minoritetselever som har sluttet, ikke er ungdom som nødvendigvis tiltrekker seg oppmerksomhet, men ungdom med behov for å bli sett og fulgt opp, bli inkludert, få oppleve faglig mestring og fremgang og få tillit til egne evner (Lødding 2009). Utvalget vil i denne forbindelse understreke behovet for kompetanse

hos lærere og rådgivere om kjennetegn hos elever som står i fare for å falle fra og for å kunne gi god veiledning når elever skal velge retning etter ungdomsskolen. Et bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene vil være av stor betydning for å forhindre frafall i videregående opplæring, både for minoritetsspråklige og andre elever. For nærmere om slikt samarbeid vises til utvalgets vurderinger under kapitlene 14 og 6, om henholdsvis overganger og om styring og økonomi i opplæringssektoren.

For minoritetsspråklige elever som er født i Norge eller kommet hit tidlig i barneårene, vil og bør tiltak mot frafall kunne settes inn langt tidligere. Utvalget har i andre deler av rapporten fremmet forslag knyttet til barn og unge i førskole- og grunnskolealder som vil kunne bidra til å motvirke frafallet blant minoritetsspråklige elever. For nærmere om dette vises til utvalgets diskusjoner og foreslåtte tiltak i kapitlene 7 og 8.

Økt bevissthet rundt frafallsproblematikk og konkrete tiltak har isolert sett vist seg å redusere frafall blant elever i videregående opplæring, jf. evalueringen av Satsing mot frafall (Buland m. fl. 2007). Det har i enkelte fylkeskommuner vært nedlagt et betydelig arbeid for å forhindre frafall. Det vil være naturlig å bygge videre på de erfaringer en her har fått. Bruk og videreutvikling av tiltak som sommerskole og fadderordning kan være eksempler på aktuelle tiltak (Hordaland fylkeskommune 2006). Også intensive norskkurs innrettet mot fagspråk kan være aktuelt.

Fylkeskommunen har ansvar for å bidra til at den enkelte elev raskt finner seg til rette. Informasjonsmøter for minoritetsspråklige elever og deres foresatte i samarbeid med ungdomsskolen innen de skal søke til videregående opplæring er viktig. Ved slike møter må behov for tolk vurderes. Elevenes skolestart kan lettes blant annet gjennom forkurs med omvisning og informasjon om undervisningstilbud og elevenes plikter og rettigheter samt startsamtaler for den enkelte elev. Det bør vurderes om også foresatte bør inkluderes. Utvalget er av den oppfatning at fadder- og mentorordninger, leksehjelpordninger og inkludering av foresatte kan ha stor betydning for elevenes muligheter til å gjennomføre videregående opplæring. Videre vil utvalget oppfordre fylkeskommunene til å utvikle ulike tilbud med sommerskole der elever kan få intensivkurs med påfølgende eksamen i fag der eleven/lærlingen har strøket. Intensive norskkurs med særskilt innretning mot begreper bør i denne forbindelse også vurderes.

Utvalget har inntrykk av at fellesfaglærere på yrkesfaglige studieretninger ofte underviser i sitt fag i snitt 2 timer i uken i 8-9 klasser. Så vidt utvalget kan se, vil fellesfaglærerne da ha begrenset tid til vurdering, oppfølging og tilrettelegging for den enkelte elev. Færre klasser for den enkelte lærer med mer tid til veiledning og oppfølging av enkeltelever, vil kunne være et hensiktsmessig tiltak.

Tett oppfølging av enkeltelever har vist seg viktig for å forebygge frafall/avbrudd i opplæringen⁵². Det er viktig å etablere forpliktende møtearenaer mellom skolene og bedriftene for felles kompetanseheving av lærere og instruktører og utforming av et helhetlig opplæringsløp. Utvalget vil vise til at med prosjekt til fordypning i videregående opplæring⁵³ og utdanningsvalg på ungdomstrinnet har behovet for samarbeid økt mellom skole, bedrift og arbeidsliv. Siden omfanget av utplassering har økt og blitt mer formalisert enn tidligere, er der pekt på at det bør vurderes om utplassering bør foregå på mer strategiske måter for at minoritetsspråklige læreplassøkere, gitt at de er svakere posisjonert med hensyn til kontakter og med hensyn til karakter, jf. Lødding (2009: 46).

Det har vært trukket frem at det for minoritetsspråklige kan være noe mer utfordrende å finne læreplass enn for andre elever. Noen årsaker til dette er blant annet knyttet til omfang av fravær, faglige resultater eller norskkunnskaper, men også i noen tilfeller mangel på nettverk og diskriminering. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert hvorvidt særskilte tiltak for inntak av minoritetsspråklige lærlinger vil kunne være hensiktsmessig. Samlet konkluderer imidlertid utvalget med at det ikke er ønskelig med særskilte tiltak for inntak av minoritetsspråklige lærlinger. Særskilte ordninger vil bryte med hovedmodellen for yrkesopplæringen. Utvalget finner i stedet det bør satses på nettverksbygging, yrkesorientering og språklig støtte og trening forut for og i læreti-

⁵² Dette er for eksempel klart poengtert i Hernes 2010.

⁵³ Et viktig formål med prosjekt til fordypning er at elever på yrkesfaglige utdanningsprogram skal gis anledning til å prøve ut ulike lærefag og yrker tidlig i opplæringsløpet. Blant annet gir mange elever uttrykk for at de har fått en bedre forståelse for skolefagene gjennom det de har lært når de har vært i utplassering, og elevene forteller at motivasjonen for skolefagene har økt etter at de har sett at det de lærer på skolen faktisk inngår som en viktig del av yrkesutøvelsen (Dæhlen, Hagen og Hertzberg 2008) Samtidig viser foreløpige evaluering at skolen må sterkere inn for å forsterke opplevelsen av sammenheng mellom teori og praksis.

den, for så vidt tiltak som i prinsippet kan være et tilbud til alle lærlinger.

Det er viktig å skape møteplasser mellom elever og bedrifter slik at kontakter kan knyttes. Mange minoritetsspråklige elever som søker lære plass, har ikke de samme nettverkene som medelevene. Det synes å knytte seg gode erfaringer til å la elevene hospitere i bedrifter før de blir lærlinger. Hospitering gir arbeidsgiver en mulighet til også å bli kjent med elever med innvandrerbakgrunn. Partene i arbeidslivet må også involveres i arbeidet for å påvirke sine bedrifter til positive holdninger overfor lærlinger med innvandrerbakgrunn. Utvalget har merket seg at også OECD (2009a) understreker betydningen av denne dialogen.

Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesrådgivning. For eksempel vil minoritetsspråklige med kort botid i Norge kunne ha særskilt behov for kunnskaper om norsk arbeidsliv.

Søkere til lære plass bør tilbys norskkurs om sommeren, etter fullført Vg2, slik at de kan kvalifisere seg ytterligere til lære plass om høsten. Lærlinger og lærebedrifter bør kunne gis tilbud om (fagspesifikk) språkopplæring i læretida, enten kurs på fritid eller av språkinstruktører på arbeidsplassen. Når det gjelder eventuelt tilbud om språkstøtte i læretiden, er dette nærmere vurdert over.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Kommuner bør i større grad tilby ett ekstra år i grunnskolen til elever som ankommer i ung-

domsskolealder med liten eller ingen skolebakgrunn, jf. opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd.

- Minoritetsspråklige elever som har behov for det, skal kunne velge å ta Vg1 over to år.
- Færre klasser for den enkelte lærer vil gi mer tid til veiledning og oppfølging av enkeltelever
- Former for kartlegging og oppfølging som har vist seg å gi gode resultater ved ulike skoler og fylker, videreutvikles og spres til øvrige deler av landet.
- Det må rettes særlig oppmerksomhet mot alle «brekkpunkt» og kritiske overganger der elever erfaringsmessig kan falle fra. Dette kan eksempelvis være om de ikke møter opp til første dag i videregående, at de ikke kommer tilbake etter juleferie eller lignende.
- Bruk og videreutvikling av tiltak som sommerskole, fadder- og mentorordning og leksehjelpeordninger
- Stimulere til møteplasser mellom elever og bedrifter
- Utvikle ordninger som gir elever anledning til å hospitere i bedrifter
- Involvere partene i arbeidslivet i arbeidet med å skaffe lære plasser til minoritetsspråklige.
- Minoritetsspråklige med behov må sikres utvidet yrkesrådgivning.
- Tilbud til lære plassøkere, lærlinger og lærebedrifter om kostnadsfri norskspråklig støtte anbefales.
- Søkere til lære plass tilbys norskkurs om sommeren, etter fullført Vg2, slik at de kan kvalifisere seg ytterligere til lære plass om høsten.

Kapittel 10

Innføringstilbud for nyankomne elever

10.1 Behov for tydelig organisering

Utvalget er i sitt mandat blant annet bedt om å gjennomgå finansieringen, organiseringen, regelverket og innholdet i ulike særskilte opplæringsstilbud for minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen, som for eksempel norskopplæring og annen særskilt språkopplæring, særskilte klasser¹ og ulike opplæringsmodeller for ungdom med kort botid i Norge. Videre skal utvalget foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer, samt innhente gode eksempler. I det følgende skisseres aktuelle modeller for opplæringen av nyankomne elever.

Det kan være vanskelig for elever som kommer til Norge underveis i skoleløpet både å skulle lære et nytt språk og å følge undervisningen på sitt alderstrinn. Nyankomne elever forventes ofte å følge ordinær undervisning etter relativt kort tid. De elevene som kommer sent i skoleløpet (fra 12-14 års alder), kan stå foran ekstra store utfordringer. Elevene vil ha varierende grad av skolebakgrunn. Det er derfor ekstra viktig for nyankomne elever at opplæringen blir tilpasset den enkeltes bakgrunn og kompetanse.

Utvalget har under sine besøk sett ulike løsninger på hvordan opplæringen av nyankomne elever kan organiseres. Mange kommuner og fylkeskommuner synes å ha utfordringer med å finne tilfredsstillende opplæringsmodeller for denne gruppen elever.

På denne bakgrunn har utvalget drøftet om det vil være hensiktsmessig å gå inn for en eller flere modeller for opplæring av nyankomne elever som nasjonale «modeller». Utvalget har videre diskutert om slike modeller bør være veiledende eller obligatoriske. Et argument mot obligatoriske standarder, er at det i Norge er tradisjon for lokale variasjoner og stor lokal handlefrihet. Mangfoldet i kommune Norge er betydelig, blant annet med

¹ Dette er i mandatet eksemplifisert ved «mottaksklasser, kombinerte opplæringsløp, innføringsklasser og lignende».

hensyn til befolkningsstørrelse og geografi². Samlet vil dette gjøre det utfordrende å finne en modell som tilfredsstillende alle behov.

Tydeligere føringer for organiseringen av opplæringstilbudet til nyankomne elever, kan bidra til å sikre et mer likeverdig tilbud til denne elevgruppen, uavhengig av bosted. Dette er momenter som taler for tydeligere nasjonale modeller.

10.2 Premissene bak aktuelle modeller for innføringstilbud

De skisserte modellene er basert på prinsippet om tidlig innsats og grunnleggende ferdigheter i alle fag. For nyankomne elever er det avgjørende at de så raskt som mulig etter ankomst til Norge, gis et opplæringstilbud som på lengre sikt gir mulighet til deltakelse i ordinær undervisning, på lik linje med andre barn og unge. Innføringstilbudet bør ha avgrenset varighet, og målet må være at elevene gradvis integreres i ordinær klasse. Selv om de for en periode går i innføringsklasse/-skole, bør alle elever ha en primærtilknytning til en ordinær klasse. Innføringsklassen/-skolen må gi trygghet for elevene og motivasjon for videre læring. Hver enkelt må få oppleve at de får bruke de ressursene de har. Tilbudet bør ha fokus både på norskopplæring og på nivåbasert undervisning i ulike fag, i tråd med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Utvalget vil påpeke at dette er en gruppe hvor behovet for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er stort.

² Hvilket illustreres i følgende sitat hentet fra en barneskole i en mindre norsk kommune: «Skolen ligger såpass langt fra sentrum i kommunen at det ikke ble vurdert som aktuelt å la elevene gå i mottaksklasse der. Foreldrene til disse elevene hadde dessuten gitt sterkt uttrykk for at de ønsket at barna skulle gå på hjemmeskolen der de har venner og fritidstilbud. Rektor sier at det er spennende for skolen å ha disse elevene, og at de nå er opptatt av å utvikle et så godt tilbud som mulig i grunnleggende norsk. Personalet ser dette som en utviklingsprosess hvor de må sette seg grundig inn i de bestemmelsene som gjelder opplæringen av de minoritetsspråklige.» (Danbolt m. fl. 2010: 77).

Et innføringstilbud for nyankomne elever må være fleksibelt. Utvalget har derfor valgt å skissere to modeller for grunnskolen, blant annet på bakgrunn av at antall elever vil ha betydning for hvilken modell som vil kunne være best egnet. På steder med svært få nyankomne elever vil ikke tilbud i form av egne klasser kunne være like egnet.

For å unngå segregering av elevene vil det være viktig å ha en bevissthet omkring tiltak som kan bidra til samhandling med andre elever. Leksehjelp, sportsaktiviteter, kunst og kultur i og utenfor skolen er eksempler på aktiviteter og fellesarenaer som kan bidra til inkludering.

10.3 Ulike modeller for innføringstilbud

I løpet av sitt arbeid har utvalget sett ulike måter å organisere opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever. Generelt kan modellene deles inn på følgende måter:

- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i ordinære klasser ved sine respektive nærskoler.
- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i særskilte innføringsklasser ved nærskolen sin.
- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasse(r) hvor en utvalgt skole har ansvaret for visse klassetrinn. Innenfor en kommune vil eksempelvis en skole ha ansvaret for 1.-7. trinn og en skole ha ansvaret for 8.-10. trinn.
- Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasser ved en egen innføringsskole.

I dag praktiserer mange skoleeiere inkludering av nyankomne elever i ordinær klasse fra ankomst, og gir et tilbud om særskilt språkopplæring til alle elever med behov for det. Dette synes å være vanlig i mange små kommuner, blant annet som følge av spredt bosetting av minoritetsspråklige familier (Danbolt m. fl. 2010). Særskilt norskopplæring foregår ved at elevene blir tatt ut av klassen i norsktime eller at de får tilpasninger i klasserommet. Tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring kommer i tillegg til norskundervisningen de stedene det blir gitt. Utvalget har også registrert at elever blir satt inn i ordinære klasser uten å få tilfredsstillende tilbud om særskilt språkopplæring og uten å kunne nyttegjøre seg undervisningen i ulike fag. Elevene blir dermed satt i en svært vanskelig situasjon.

En del av tanken bak en organisering hvor nyankomne elever begynner i ordinær klasse umid-

delbart, er inkludering. Ut fra dette perspektivet skal ikke elever følge egne separate tilbud, da dette kan fungere stigmatiserende. Mange vil også mene at separate tilbud ikke er i tråd med felleskolens verdier og mål. Det er imidlertid en risiko for at elevene ikke får et forsvarlig utbytte av opplæringen. En slik modell vil kreve mye av lærerne som skal gi tilpasset opplæring og kan lett føre til at elever ikke får den oppfølgingen de har behov for. Integrering i klassen umiddelbart kan føre til at eleven ikke får utbytte av undervisningen og har vanskelig for å bli inkludert i fellesskapet. Mye kan tale for at en periode med et separat tilbud kan gi bedre grunnlag for inkludering på sikt, siden elevene da får bedre norskerferdigheter og faglige ferdigheter før de går inn i ordinær klasse (Hauge 2008; Danbolt m. fl. 2010).

Utvalget anbefaler at det gis innføringstilbud i en avgrenset periode før eleven går over i ordinær klasse. På denne bakgrunn skisseres modeller for innføringstilbud til nyankomne elever som utvalget mener bør være retningsgivende for hvordan slike innføringstilbud organiseres.

10.3.1 Modell for innføringsklasse

Denne modellen tar utgangspunkt i at elever som kommer til Norge i løpet av skolegangen, går i en innføringsklasse før de går over i ordinær klasse. Modellen forutsetter at elevtallet gir grunnlag for en innføringsklasse. Denne må i tråd med opplæringsloven § 8-2 ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig.

I utgangspunktet bør en innføringsklasse være for ett år, men fleksibiliteten i systemet må være slik at elevene, ved behov, kan gå i kortere eller lengre tid i innføringsklassen. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om elever som kommer underveis i skoleåret, har behov for et helt skoleår i innføringsklasse før de går over i ordinær klasse. For eksempel kan det være fornuftig at en elev som kommer i innføringsklassen i april, også går i innføringsklassen det påfølgende skoleåret. For barneanalfabeter bør det gis tilbud om alfabetiseringsklasse først.

I innføringsklassen skal det være fokus på norsk, men også gis opplæring i de aktuelle fag som gis de andre elevene på samme alderstrinn. Desto senere i skoleløpet eleven kommer til Norge, desto viktigere vil det være at eleven gis opplæring i grunnleggende ferdigheter i de sentrale fag etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Opplæringen må være nivåbasert og gis ut fra elevens faglige ståsted. Det vil være ønskelig at

eleven kan følge den ordinære klassen i praktisk-estetiske fag, eller i andre fag hvor eleven har aldersadekvat kunnskapsnivå og hvor språkforholdene ligger til rette for dette.

For elever som kommer til landet i 9. og 10. klasse, og som har begrenset skolebakgrunn, bør det være et alternativt tilbud om å få grunnskoleopplæring over to år etter opplæringsloven § 4A-1, grunnskoleopplæring for voksne. Men tilbudet må legges til en ungdomsskole, slik at elevene kan gå sammen med jevnaldrende. Dette omtales som konsentrert grunnskoleopplæring for ungdom, jf. modellen under. Videre forutsettes at disse elevene har rett til særskilt språkopplæring, enten ved at opplæringsloven § 2-8 gjøres gjeldende for denne gruppen eller etter egen bestemmelse i kapittel 4A, jf. utvalgets forslag til tiltak i kapittel 11.

Eksempel – Trondheim kommune

I Trondheim gis det et fleksibelt tilbud, basert på en 3-trinnsmodell:

- Mottaksgruppe (0,5-2 år),
- Undervisning på ordinært trinn på mottaksskolen,
- Overføring til hjemmeskolen/nærskolen

Elevene har tilhørighet til trinnet sitt fra første dag. Kommunen gir ekstra tilskudd til elever i mottakstilbud i ett år. Mottakstilbudet gis til alle nyankomne barn og unge uavhengig av alder, 1.-10. trinn. Kommunen bruker læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, og for 1.-4.trinn brukes læreplanen i morsmål for språklige minoriteter.

Elevene får mottakstilbud tilpasset hver enkelts behov. Noen elever er i mottaksgruppa på full tid, mens andre elever følger noen timer på sitt alderstrinn. I mottaksgruppen blir det undervist i fagene grunnleggende norsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag. Elevene har også praktisk-estetiske fag, enten på trinnet sitt eller som egne timer i mottaksgruppen. Elevene får morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring med tospråklig lærer eller assistent.

Trondheim har god erfaring med fullt mottakstilbud i starten og deretter en gradvis overgang til trinnet (kombinert tilbud). Det oppfattes som viktig med fleksibilitet mellom mottaksgruppe og trinn, og med godt samarbeid om mottakseleven. Det bør ikke være mer enn 12 elever i aldersblandet gruppe, og ikke aldersblanding over mer enn tre trinn. 1.trinnselever bør samles i egen

mottaksgruppe. For de eldste elevene på barne-trinnet og for elever på ungdomstrinnet er det viktig at fagfokuset kommer raskt inn i opplæringen. Lærerne i mottaksgruppen starter med kartleggingsmaterialet «Språkkompetanse i grunnleggende norsk» etter kort tid og fyller inn data etter hvert som eleven når målene. Kartleggingen utføres minst to ganger pr år, i forbindelse med elevrapporter om elevens faglige og sosiale utvikling.

Dersom det er fem eller flere illiterate elever i kommunen, opprettes det et tidsbegrenset tilbud om opplæring i alfagruppe, før de går over til mottaksgruppe.

Eksempel – Oslo kommune

Nyankomne elever i grunnskolen

Elever som kommer til Oslo i løpet av skoleåret, skal meldes inn ved bostedskolen/nærskolen og få følgende tilbud:

Elever på 1. og 2. trinn:

Elever som skal begynne på 1. og 2. trinn, skal gå i ordinær gruppe ved bostedskolen. Elever som etter alder tilhører 2. trinn og som kommer til landet svært sent i skoleåret, kan eventuelt begynne i mottaksgruppe.

Elever på 3. trinn:

Elever som skal gå på 3.trinn, kan begynne i mottaksgruppe. Tilbud om alfabetiseringsgruppe gis ikke til elever på 3. trinn.

Elever på 4.-10. trinn:

Elever som ikke har skolegang fra hjemlandet, begynner i alfabetiseringsgruppe. Elever med skolegang fra hjemlandet, kan begynne i mottaksgruppe.

Alfabetiserings- og mottaksgrupper:

Elevtallet i alfabetiserings- og mottaksgrupper skal være 12 på barnetrinnet og 15 på ungdomstrinnet. Elevenes språkferdigheter i morsmålet skal kartlegges ved ankomst som grunnlag for tilpassing av opplæringstilbudet. Dersom det etter en tid i mottaksgruppe dokumenteres at eleven er analfabet eller aldri har gått på skole, skal eleven umiddelbart overføres til alfabetiseringsgruppe.³

Oppholdet i alfabetiserings- og mottaksgruppe varer vanligvis i ti måneder. Oppholdet kan forlenges hvis det er ledig plass, og dersom alfabetiserings- eller mottaksskolen, i samråd med bostedskolen, anbefaler en forlengelse ut fra tungtveidene pedagogiske hensyn. Lærere i Osloskolen har gitt uttrykk for at 10 måneder i mottaksklasse

³ Dette skal skje innen 3 uker.

ikke er tilstrekkelig og at en ønsker å beholde eleven lenger tid der. Det gjelder særlig de elevene som må flytte til bostedsskolen i løpet av 10. klasse.

Alfabetiserings- og mottaksgrupper er tildelt 30 timer pr. uke/1 140 årstimer. Opplæringen i gruppene er et spesielt tilrettelagt tilbud til elevene.

Alle elever skal få morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i løpet av oppholdet i alfabetiserings- eller mottaksgruppen. Det skal fattes enkeltvedtak i forhold til Opplæringsloven § 2-8 for elever i disse gruppene. Det er viktig at skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper og bostedsskoler samarbeider slik at oppfølgingen blir lettere for bostedsskolen når elevene blir overført.^{4 5}

De skolene som har mottaksgrupper, er ansvarlige for å henvise en elev til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) dersom eleven har behov for spesialpedagogiske tiltak under oppholdet i alfabetiserings- eller mottaksgruppen.

10.3.2 Modell for innføringsskole

Modellen skisserer et opplæringstilbud for nyankomne elever på en innføringsskole før elevene går over i ordinær klasse ved en ordinær skole. Det faglige innholdet i en innføringsskole bør være likt med innholdet i en innføringsklasse, og følge de samme prinsippene. Muligheten for konsentrert grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for ungdom som kommer sent i skoleløpet, vil være tilsvarende for modell 2 som for modell 1.

Modellen ligner på organiseringen en har hatt i kommunene Stavanger⁶, Kristiansand og Bergen. Her har kommunene innføringsskoler/mottaksskoler hvor elevene går i aldersblandete klas-

ser i omtrent et år, før de spres ut på de respektive lokale nærskolene. I Kristiansand er morsmåls- og tospråklige lærere ansatt ved mottaksskolen, men benyttes i oppfølging av elever ved ordinære skoler. Slik kan kompetente lærerkrefter samles på ett sted, samtidig som tospråklige lærere følger opp elevene videre ut på de ulike skolene. I Kristiansand ble dette fremhevet som en god løsning fordi elevene følte seg trygge, fikk tid til å roe seg ned og starte med læring (lære norsk og andre fag), før de ble introdusert for sin nye skole. I tillegg åpnes det for økte muligheter til i større grad å differensiere undervisningen. I Bergen har en samlet mye kompetanse ved mottaksskolen, som fungerer som en ressurs for ordinære skoler (gir opplæring og veiledning). Ved å organisere dette som en innføringsskole, ansvarliggjøres rektor fullt og helt for denne elevgruppen.

Eksempel – Kristiansand kommune

Kristiansand har en sentral mottaksskole for 1.-10. årstrinn. Mottaksskolen er en selvstendig enhet, på lik linje med andre grunnskoler. Skolen bruker både læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og ordinær læreplan i norsk med tilpasninger.

Når det kommer helt nye elever til skolen, avtales det intervju med elev og foresatte. Tolk brukes. Elevene plasseres så i en av skolens grupper med nyankomne elever, og tilbudet varer i ca 10 uker. Deretter blir elevene testet, og ved godkjent resultat går eleven over i en av skolens ordinære klasser. Elevene får primært opplæring i norsk, men har etter hvert alle vanlige skolefag.

⁴ Skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper dekker utgifter til sporveiskort for elever som har lengre reisevei enn 4 kilometer, jf opplæringsloven § 7-1 om skyssgrenser.

⁵ Skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper må samarbeide med elevens bostedsskole om tiltak. Når det gjelder overføring fra mottaksklasse til bostedsskole, heter det i det kommunale rundskrivet at:

«Skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper har ansvaret for at elever blir overført til bostedsskole etter endt opphold i gruppene. Det skal gjøres en helhetlig kartlegging av elevenes språkferdigheter og faglige utvikling i god tid før tilbakeføring til ordinære grupper slik at opplæringen ved bostedsskolen kan tilpasses den enkeltes behov. Rapporten skal sendes bostedsskolen i god tid før overflytting slik at det kan legges til rette for opplæring i ordinær gruppe. Overføringen forberedes i god tid før den skal finne sted. Det er viktig at skolene samarbeider slik at elevene opplever en trygg og positiv overføring.»

⁶ For så vidt gjelder organiseringen i Stavanger, har utvalget merket seg følgende innspill fra Johannes læringssenter, Stavanger, 25. februar 2010: «I Stavanger har vi erfaring med både modell 1 – innføringsklasser og modell 2 – innføringsskole: I oppstarten var det Våland skole, som er en ordinær grunnskole, som huset den flerspråklige mottaksskolen, kalt Flerspråklig ressurscenter. Hensikten var den samme som utvalget påpeker kan være en positiv gevinst, nemlig snarlig tilhørighet på trinn og gradvis inkludering i klasse på skolen for deretter å overføres til nærskolen. Erfaringene med denne ordningen var ikke udelt positive: Flerspråklig ressurscenter, som mottaksskolen ble kalt her, ble lett en egen «øy» i skolen, og elevene ble slett ikke så inkludert i skolemiljøet som en skulle anta, først og fremst på grunn av språklige utfordringer. Etter en del år på Våland skole besluttet Stavanger kommune at det flerspråklige ressurscenteret skulle samlokaliseres med Johannes læringssenter. En av årsakene til samlokaliseringen var rammemessige betinget, som økonomi, plassmangel og stordriftsfordeler. En annen årsak var sosial: det var ønskelig å ha foreldre og barn på samme sted i en oppstartsfase.»

Kommunen vurderer nå å desentralisere mot-taksskolen. Argumentene for en desentralisering er først og fremst å få til bedre og raskere integrering av elevene, men også med håp om enda bedre faglig utbytte. Læringsutbyttet med dagens ordning er ikke kartlagt.

10.3.3 Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1

Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 er et tilbud for voksne og unge over 16 år som har behov for grunnskoleopplæring. Mange unge og voksne innvandrere benytter seg av denne muligheten.

Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte deltaker. Voksne som har rett til grunnskoleopplæring har også rett til spesialundervisning ved behov, jf. opplæringsloven § 4A-2. Særskilt språkopplæring for voksne som deltar i grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 er ikke rettighetsfestet i en egen bestemmelse, slik som for elever i grunnskolen, jf. kapittel 11 om opplæring for voksne.

I forbindelse med arbeid for å utvikle og utprøve ulike opplæringsmodeller for ungdom med svak grunnopplæring fra hjemlandet og kort botid i Norge, er det blant annet fremhevet at det å organisere tilbudet for elevgruppa i videregående skole gir fordeler på den måten at elevene lettere vil kunne prøve ut og tilegne seg kunnskap om de ulike tilbudene som finnes i videregående opplæring (NAFO 2010). Mulighetene for forserte løp, at elevene tar enkelte fag på videregående skoles nivå mens de får grunnleggende norsk opplæring synes også gode. Et slikt tilpasset tilbud til en elev vil ikke kreve samarbeid utover internt på skolen.

Eksempel – Salangen kommune og Troms fylkeskommune

Opplæring for voksne ved Sjøvegan videregående skole, Salangen kommune

På vegne av Salangen kommune, organiserer Indre Troms videregående skole, skolested Sjøvegan, opplæring for voksne. Det gis tilbud om videregående opplæring og voksenopplæring på oppdrag for Salangen kommune, herunder norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere og grunnskoleopplæring for voksne.

Grunnskoleopplæring for voksne ved Sjøvegan videregående skole har skolebygning og sosialt liv/integrering til felles med videregående opp-

læring. Tilbudet er fullfinansiert av Salangen kommune og andre kommuner med ansvar for språklige minoriteter i grunnskoleopplæring for voksne.

Elevenes ferdigheter blir kartlagt og elevene blir intervjuet. På dette grunnlaget plasseres elevene i ulike opplæringsløp. Det er en egen klasse i norsk og samfunnskunnskap for elever i alderen 16 til 20 år. Klassen består hovedsakelig av enslige mindreårige asylsøkere. I følge skolen uttrykker elevene at de er fornøyde med å få gå på en skole med jevnaldrende ungdommer. Skolens lærere har høy kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever. Resultatene fra norskprøve 2 og 3 for 2009 er over landsgjennomsnittet.

Skolen er en såkalt Fokusskole, og deltar i NAFO sitt nettverk av videregående skoler. Den gir faglig veiledning til andre skoler.

Eksempel – Trondheim kommune

Dette er et tilbud for minoritetsspråklige ungdommer fra 16 til 20 år som kommer til Enhet for voksenopplæring uten, eller med mangelfull, skolebakgrunn. Ved enheten er det etablert et eget team for disse elevene. Det er elever som har gått i mottaksgruppen ved en av ungdomsskolene, ungdommer som var tilmeldt fra kvalifiserings-sentret, barne- og familietjenesten eller private.

Før opplæringen begynner, deltar elevene i en inntakssamtale med lærere som gjennomfører kartlegging av elevens kompetanse ved hjelp av egne prøver i fag og eget kartleggingsverktøy. Lærerne som gjennomfører kartleggingen, avgjør plassering i samråd med team og fagleder.

Opplæringstilbudet er:

- norsk med samfunnskunnskap
- grunnskolefag kombinert med norsk etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

Alle elevene har i tillegg kroppsøving, morsmålsundervisning, lese- og skriveopplæring, kontrastiv undervisning og fagopplæring. Etter skoletiden får elevene leksehjelp én kveld i uken.

Målet for de aller fleste er å kvalifisere seg for videre utdanning ved en videregående skole. Løpet frem kan være av ulik lengde og innhold. Det normale er fra ett til tre år med norskopplæring. Deretter går de enten direkte til videregående skole, eller til konsentrert toårig grunnskole. En elev som er tatt inn i ungdomsteamet, fullfører vanligvis sin grunnutdanning i det teamet, selv om vedkommende passerer 20 år underveis.

Eksempel – Oslo kommune

I Oslo er alle tilbud for minoritetsspråklige elever 16 til 19 år, med kort botid, lagt til videregående skoler.

Grunnleggende norskopplæring for 16-19 åringer er et tilbud til nyankomne. Læreplan i norsk med samfunnskunnskap følges. Det er en spennvidde i elevgruppen fra analfabeter til elever med 12 års skolegang. Det gis 30 timers uke med norsk, matematikk, samfunnsfag, engelsk og kroppsøving. Tilbudet er gratis for alle i denne målgruppen. Elevene får plass i grupper på bakgrunn av skolebakgrunn og resultat av testing, slik at norskopplæringen lettere kan tilpasses den enkelte elevs behov. Underveis i norskopplæringen kan elever få plass i nye grupper med høyere eller lavere nivå, avhengig av progresjon. For de fleste elever varer den grunnleggende norskopplæringen i ett år, noen får andre tilbud etter kortere tid, mens andre trenger lenger tid. Analfabeter bruker som regel 2 år i norskopplæringen. Når opplæringen er avsluttet, søker elevene seg inn på individuelt grunnlag til tilbud i videregående skole, enten ordinære tilbud eller tilbud som er tilpasset minoritetsspråklige elever med kort botid.

Grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige elever 16-19 år gir elever med kort botid et grunnskolevitnemål med karakterer i norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag. Tilbudet gis til elever med mangelfull skolebakgrunn. Tilbudet kan vare i ett, to eller tre år, avhengig av elevenes behov. For å vurdere hvilket tilbud søkerne trenger, brukes en test i norsk, engelsk og matematikk, som sammen med et kartleggingsintervju og søknadspapirer, vurderes av erfarne lærere/rådgivere i grunnskoleopplæringen i samarbeid med Utdanningsadministrasjonen. Dersom elever på tilbudet viser større progresjon enn antatt, flyttes søkeren over på et mer kortvarig tilbud. Etter fullført grunnskoleopplæring, må elevene konkurrere seg inn i videregående opplæring på bakgrunn av karakterer som andre elever.

Forberedende Vg1 for minoritetsspråklige elever gir minoritetsspråklige elever (16-19) med kort botid bedre ferdigheter i norsk og fellesfag før inntak til ordinær videregående opplæring. Tilbudet gis til elever som har tilsvarende norsk grunnskole, men som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge ordinær opplæring i videregående skole. Før inntak vurderes søknadspapirer fra grunnskolen/ grunnleggende norskopplæring og resultatet av testing i norsk og matematikk. Etter fullført forberedende Vg1, blir elever

ne individuelt vurdert for inntak til videregående utdanningsprogram.

Treårig løp i utdanningsprogram *studiespesialisering for minoritetsspråklige elever*, gir elever (16-19) med kort botid mer opplæring i norsk og engelsk i minst to år, slik at de får full studiekompetanse etter videregående skole. Tilbudet gis til elever som har tilsvarende norsk grunnskole, men som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge ordinært utdanningsprogram/studiespesialisering i videregående skole. Før inntak vurderes søknadspapirer fra grunnskolen/grunnleggende norskopplæring og resultatet av testing i norsk og matematikk.

10.3.4 Videregående opplæring – innføringstilbud

Ved enkelte videregående skoler er det ulike former for innføringsklasser. Utvalget ønsker ikke vedvarende segregerte løp for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. Det å skreddersy et varig opplegg må veies opp mot den segregerende effekten⁷. Modellen for innføringstilbud i videregående opplæring skisserer bruk av innføringsklasser og hva innholdet i en innføringsklasse bør være. Modellen omfatter også norskstøtte i læretiden, jf. punkt 9.11.3.

Elever med svært mangelfulle norskerferdigheter får tilbud om et år i innføringsklasse før en går over på Vg1. Dette innebærer at en elev på studiespesialisering bruker fire år (ikke tre år) på videregående opplæring.

Innføringsklasser bør inneholde både særskilt språkopplæring og andre fellesfag (engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving). Elevene bør kunne delta i praktisk orienterte fag sammen med den ordinære klassen. Undervisningen skal være i tråd med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Begrepsforståelse og bruk av språket vil være sentralt også i de øvrige fagene. Innføringsklassen er i utgangspunktet tenkt for ett år, men med en fleksibilitet slik at det er mulig å gå kortere eller lengre tid i klassen. Elevene i en innføringsklasse vil kunne være på svært ulike nivå i ulike fag, og det er derfor nødvendig å kartlegge eleven i de respektive fagene. Det må

⁷ Minoritetsspråklige elever uten behov for særskilt språkopplæring, skal følge et ordinært løp i videregående opplæring. Alle minoritetsspråklige elever med behov for det, skal få et tilbud om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12 mens de går på Vg1, Vg2 og Vg3. Særskilt norskopplæring kan foregå i egne grupper parallelt med norskundervisningen eller i klasserommet. For nærmere om dette vises til kapittel 9 om videregående opplæring.

utvikles standardiserte kartleggingsverktøy for alle fag, slik at elevene får undervisning på riktig nivå i hvert enkelt fag.

Innføringsklasse bør være et fylkeskommunalt tilbud og regnes som et «år 0». Elevene bruker ikke av retten til videregående opplæring, og innføringsklassen må være frivillig for elevene⁸. Det er viktig med god rådgivning slik at elever med behov for et slikt opplegg ser nytten av dette.

Det bør også være mulig å ta Vg1 over to år hvis eleven trenger lengre tid på å tilegne seg fagene i Vg1. Dette betyr ikke at eleven skal ha årstimetallet fordelt over to år. Modellen innebærer fulltids opplæring i to år, med dobbel tid for å nå kompetansemålene for Vg1. Timeramme for enkeltfag kan fastsettes individuelt, for eksempel utvidet timetall i norsk for de som trenger det. Dette er i tråd med prinsippet om tidlig innsats og vil kunne bidra til at flere elever vil bestå fagene i Vg1 og gjennomføre videregående opplæring.

Eksempel – Buskerud fylkeskommune

Innføringsklassen ved Åssiden videregående skole i Drammen inneholder, i tillegg til norskopplæring, opplæring i fellesfag, orientering om utdanningssystemet, praktisk utprøving i yrkesfaglige programområder og besøk på bedrifter.

Elevene på Åssiden videregående skole gis følgende tilbud;

- 26 timer pr uke (klokketimer)
- 12,5 timer grunnleggende norsk med samfunnsfag
- 5 timer Forberedende prosjekt til fordyping
- 2,15 timer naturfag
- 2,15 timer matematikk
- 2,5 timer engelsk
- 1,5 time kroppsøving

Det er ekstra stor nivåspredning i en slik klasse, derfor er differensiert undervisning et avgjørende moment, i følge skolen. Noen elever har gode ferdigheter i enkeltfag. Etter testing lar skolen

disse elevene følge undervisningen i dette faget i en ordinær Vg1 klasse. Neste år vil de da få fritak i dette faget og får mulighet til å arbeide mer med grunnleggende norsk eller et annet fag i disse timene.

Mange elever har mangelfull engelskopplæring fra hjemlandet. Skolen antyder derfor at antall engelsktimer kan være litt lite for enkelte elever etter denne timeplanen. Matematikk og naturfag krever mye begrepsreining og norskopplæring er derfor sentralt også i disse fagene. Å få til tospråklig fagopplæring er en stor utfordring for skolen, da språkgruppene ikke er homogene samt at det er en utfordring å rekruttere kvalifiserte tospråklige faglærere.

For hovedgruppen av elever er det grunnleggende norsk som er den største utfordringen og det «faget» som det trengs mest øving og arbeid med. Norskopplæring foregår likevel også i alle de andre fagene. Systematisk kartlegging av elevenes behov for faglig støtte og tilpasset opplæring er en forutsetning i opplæringen. Elever i forberedende år gis vurdering uten karakter. Skolen skriver pedagogisk rapport på alle elevene i innføringsklassen ved hver termin. Skolens erfaring er at utplassering i praktiske prosjekter, over lengre perioder (3-4 uker), fungerer meget godt. Hospitering i andre klasser i teoritimer i programfag har ikke fungert like godt.

10.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er nødvendig med tydeligere retningslinjer for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne organiseres, og utvalget anbefaler at det for dette formål gis visse føringer gjennom regelverket. Departementet bør vurdere om det vil kunne være hensiktsmessig å få utarbeidet en veileder i tilknytning til dette.

Vurdering av modell for innføringsklasse

Innføringsklasser representerer både prinsipielt og praktisk en utfordring når det gjelder inkludering. En innføringsklasse på nærskolen vil imidlertid kunne gi mulighet til å sikre en viss tilhørighet helt fra starten av ved at de nyankomne elevene nettopp er elever ved sin nærskole og i økende grad kan følge sin egen klasse i for eksempel praktisk-estetiske fag og sosiale aktiviteter. Etter utvalgets syn vil en modell med innføringsklasser på sikt også kunne bidra til bedre inkludering enn

⁸ Utvalget gjør oppmerksom på at en slik tilnærming vil være i overensstemmelse med de vurderinger departementet foretok i Ot.prp. nr. 44 (1999-2000). I Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) ga for øvrig departementet uttrykk for å ha en rammeplan for innføringskurs under utarbeidelse. Da det ble antatt å kunne være av interesse for utvalget å få redegjort for hvilke erfaringer en fra departementets side hadde gjort seg vedrørende bruk av innføringskurs til videregående opplæring, herunder omfang, kostnader og innhold, har utvalget etter spurt tilgang til den omtalte rammeplanen. Utvalget har fått opplyst at en ikke har lyktes i å oppspore rammeplanen eller utkast til denne, verken i departementets eller Utdanningsdirektoratets arkiver.

det som kan være situasjonen i dag, fordi elevene gis bedre forutsetninger for å kunne delta i opplæringen og i det sosiale fellesskapet ved at elevene har et minimum av norskferdigheter før de går inn i klassen. Det tar tid å tilegne seg gode norskferdigheter. Elever vil svært ofte ha behov for fortsatt særskilt norskopplæring etter tiden i innføringsklasse for å kunne ha forsvarlig læringsutbytte i alle fag.

Etter utvalgets syn er det behov for å legge føringer for innholdet i tilbudet. Utvalget mener at innholdet bør bestå av fag fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men at opplæringen skal være nivåbasert, dvs. at den gis ut fra elevens faglige nivå. Dette vil gi tilpasset opplæring for eleven og et bedre grunnlag for å kunne delta i ordinær opplæring. Det er et behov for videre utvikling av kartleggingsverktøy når det gjelder norskferdigheter. Utvalget mener også at det er behov for standardiserte kartleggingsverktøy i alle fag, slik at eleven får en god vurdering av faglig ståsted og undervisning ut i fra sitt nivå.

Dersom en ved kartleggingen av elevens språkferdigheter finner at eleven ikke har skolegang fra hjemlandet og er analfabet, skal eleven tilbys å begynne i en alfabetiseringsgruppe.

Utvalget har sett noe nærmere på de juridiske konsekvensene av modell for innføringsklasser. Organisering i atskilte klasser ved nærskoler er ikke i tråd med opplæringsloven § 8-2, jf. punkt 8.3.6. Utvalget legger imidlertid til grunn at et opplæringstilbud i form av egne innføringsklasser vil gi nyankomne elever bedre læringsbetingelser. Utvalget er opptatt av at elevene gis et opplæringstilbud med god kvalitet, og gjennom bruk av innføringsklasse anses muligheten for å kunne gi bedre og mer tilpasset opplæring, og dermed bedre læringsutbytte, å øke. Nødvendig kompetanse på området kan både komme innføringsklassen og den ordinære opplæringen ved skolen til gode.

Modellen krever en regelverksendring som gjør det lovlig å organisere opplæringen av en gruppe elever med enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 i en egen innføringsklasse.

For elever som kommer sent i skoleløpet og har lite skolegang fra før, vil det ofte være vanskelig å delta i ordinær opplæring og seinere gjennomføre videregående opplæring selv med ett års innføringsklasse. Utvalget har derfor vurdert at det er nødvendig med et tilbud om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for ungdom. Elever som kommer i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen, bør kunne få et tilbud om

å ta grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 før videregående opplæring.

Å tilby elever som kommer i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 før videregående opplæring, vil kreve lovendringer. Disse ungdommene må gis mulighet til å fullføre sin opplæringsplikt etter opplæringsloven § 4A-1, grunnskoleopplæring for voksne. Det forutsettes at dersom kommunen avgjør at en elev skal få rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1, gis også eleven rett til et ekstra grunnskoleår. Et vedtak om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 vil måtte være basert på behov hos eleven, og det må være et frivillig tilbud for eleven.

Utvalget anbefaler at følgende inntas som nytt siste ledd i opplæringsloven § 2-1:

«Ungdom med rett og plikt til grunnskoleopplæring etter paragrafen her kan, når det ligg føre særlege grunnar, i staden få grunnskoleopplæring etter § 4A-1.»

Vurdering av modell for innføringskole

Det er argumentert for at minoritetsspråklige elever i visse tilfeller kan få tilbud om et bedre opplegg på annen skole enn nærskolen, en såkalt innføringskole.

Egne innføringsskoler er mer problematisk i forhold til inkludering og idealet om en felles skole for alle enn innføringsklasser. Elevene ved skolen får lite kontakt med barn og unge med norsk bakgrunn, siden det er utfordrende å legge til rette for tilhørighet til nærskolen. Deltakelse i enkeltfag og sosiale aktiviteter vil være vanskelig, da det vil kreve både samordning av timeplaner og egne skyssordninger. I mindre kommuner vil det bli relativt dyrt å drive en egen innføringsskole. Utvalget erkjenner likevel at en modell med innføringsskole på sikt kan fungere inkluderende, fordi elevene gis bedre forutsetninger for å kunne delta i opplæringen og det sosiale fellesskapet ved å gi elevene et minimum av norskferdigheter før de går inn i klassen. For å motvirke at elever har lite kontakt med elever med norsk bakgrunn, vil det være viktig blant annet å tilrettelegge for fritidsaktiviteter på ulike fellesarenaer. Det tar tid å tilegne seg gode norskferdigheter. Elever vil svært ofte ha behov for fortsatt særskilt norskopplæring etter tiden i innføringsskolen.

Ved flere mottaksskoler utvalget har besøkt er det samlet stor faglig kompetanse, og personalet har kompetanse innen flerkulturell forståelse. Ansatte behersker flere språk, og lærerne har en

base/skole å forholde seg til. Dette gir gode arbeidsvilkår for de tospråklige lærerne sammenlignet med steder hvor tospråklige lærere arbeider ved mange skoler. Det er likevel en utfordring med en slik modell å sikre at kompetansen ved innføringsskolene tilflytter de ordinære skolene i form av råd og veiledning. Det må også være gode rutiner for overføring av elever. Ved flere av mottaksskolene er elevene i fysisk nærhet til sine foreldre, siden voksenopplæringen er samlokalisert med mottaksskolen. Dette kan for noen gi en opplevelse av trygghet i en oppstartsfase.

Utvalget har sett noe nærmere på de juridiske konsekvensene av en slik modell. Opplæringsloven § 8-1 fastsetter at alle elever i grunnskolen har rett til å gå på den nærmeste skolen. Det kan synes som om opplæringsloven § 8-1 ikke utelukker «spesialskoler», men dette er historisk sett relatert til skoler for funksjonshemmede elever. Så vidt utvalget er kjent med er ikke adgangen til å etablere særskilte skoler begrunnet med manglende norskkunnskaper, vurdert særskilt.

Opplæringsloven § 2-8 fastslår at morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole, dvs. en annen skole enn der eleven går til vanlig. Det synes derfor som om lovgiver har forutsatt at den særskilte norskopplæringen og den tospråklige fagopplæringen skal skje ved nærskolen.

Ved eventuell innføring av en slik modell anbefaler utvalget at regelverket endres slik at det går eksplisitt frem av loven at skoleeier kan etablere innføringsskoler, herunder vilkårene for dette tilbudet, blant annet varighet av tilbudet, informasjonsplikt overfor elever og foresatte og prosedyrer for inntak.

Vurdering av grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1

Utvalget ser at det er en utfordring å finne gode løsninger for sent ankomne elever i skjæringspunktet ungdomsskole/grunnskoleopplæring for voksne/videregående opplæring. Utvalget mener grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 er lite benyttet. Utvalget har diskutert hvordan en best kan utnytte muligheten til slik grunnskoleopplæring, og hvilke elevgrupper som bør få denne type opplæring. Utvalget har sett eksempler på at grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 har fungert godt for elever som kommer sent i skoleløpet og har lite skolebakgrunn.

Når unge i aldersgruppen 16-20 år tar grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1, kan de på små steder risikere å havne i samme klasse

som sine foreldre. Kommunen bør så langt det er mulig, organisere unge i aldersgruppen 16-20 år i egne klasser. Der elevgrunnet er lite, bør interkommunalt samarbeid vurderes.

Grunnskoleopplæringen etter opplæringsloven § 4A-1 for den aktuelle aldersgruppen anbefales fysisk plassert på en videregående skole, selv om kommunen er ansvarlig for å gi denne opplæringen. Dette kan gjøre det lettere for de unge deltakerne. De får gå på samme skole som jevnaldrende, og på den skolen de sannsynligvis skal fortsette på etter endt grunnskoleopplæring. Det kreves ikke lovendring for å kunne legge grunnskoleundervisning for den aktuelle aldersgruppen fysisk til en videregående skoles område.

Når det gjelder retten til særskilt språkopplæring, vises til vurderingene utvalget har foretatt i kapittel 8.

Vurdering av modell for videregående opplæring

Det forutsettes at elevene oppfyller inntakskravene til videregående opplæring og har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12.

En ulempe med en modell med egne innføringsklasser er at elevene må bruke lengre tid på videregående opplæring, noe mange rapporteres ikke å være innstilt på. De inkluderes heller ikke i ordinær klasse umiddelbart. En fordel er at elevene trolig får bedre grunnleggende ferdigheter før de starter Vg1. Dette vil kunne sette dem bedre i stand til å gjennomføre videregående opplæring, og til å delta aktivt i ordinær klasse. Det bør legges føringer for innholdet i en innføringsklasse, for å sikre kvalitet og likhet i tilbudet. En løsning med fellesfag i innføringsklassen (norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag, geografi og kroppsøving) og deltakelse i praktisk orienterte fag sammen med den ordinære klassen, vil kunne være en egnet løsning. Det må være fleksibilitet i tilbudet, slik at elever som har gode ferdigheter i enkeltfag, kan følge ordinær undervisning i faget så langt det er mulig. Behovet for innføring før Vg1 synes å ha økt de senere årene som følge av at antallet elever som starter i videregående opplæring som barn av arbeidsinnvandrere (særlig fra EØS-land), har steget. Disse elevene har fullført grunnskole fra hjemlandet, men behersker ikke norsk og har behov for norskopplæring før de vil kunne dra nytte av ordinær undervisning.

Å eventuelt bruke to år på Vg1 fører til at elevene bruker ytterligere lengre tid før de har gjen-

nomført videregående opplæring. Utvalget har imidlertid tro på at det er en fordel for noen elever med svake norskferdigheter og/eller grunnleggende ferdigheter å få en slik mulighet. Dette vil kunne gi bedre læringsutbytte og dermed bedre gjennomføring. For nærmere om dette vises til kapittel 9 om videregående opplæring.

Utvalget har sett noe nærmere på de juridiske konsekvensene av modellen for videregående opplæring. Det forutsettes at elevene ikke bruker av retten sin i innføringsklassen, og dette må forankres i regelverket. Tilbudet skal være frivillig for eleven. For å sikre mest mulig lik praksis må tilbudet i innføringsklassen reguleres.

Også forslaget om å gi mulighet til å ta Vg1 over to år, vil kreve en regelverksendring.

Modellen for videregående opplæring gir mulighet for mer tid og styrket innsats tidlig i videregående. Modellen tar hensyn til både nyankomne elever og etterkommere. Utvalget ser for seg at enkelte skoler i et fylke får ansvaret for å utvikle en slik modell, og at ikke alle skoler nødvendigvis vil måtte ivareta alle elementer i modellen, da det er stor variasjon mellom de ulike fylkene på antallet minoritetsspråklige totalt sett. En fordel med å konsentrere et slikt tilbud på noen skoler er at kvaliteten på tilbudet kan bli bedre. En ulempe er at enkelte elever dermed må flytte for å kunne gå på videregående opplæring. Det bør legges opp til at tilbud om innføringsklasser finnes flere steder i fylket, slik at elever i mindre grad vil måtte flytte for å kunne benytte tilbudet.

Samlet vurdering av modellene

Utvalget har sett flere eksempler på god praksis når det gjelder bruk av ulike former for innføringsklasser (modell 1) og innføringsskoler (modell 2). I valget mellom modellene, mener utvalget at muligheten for en viss inkludering underveis taler for innføringsklasser på ordinære skoler. En slik modell bør derfor ha prioritet. Samtidig ser utvalget at behovet for samling av ressurser og kompetanse vil kunne tale for innføringsskole noen steder. Elever som ikke kan norsk, blir bosatt over hele landet, og i et lite land med spredt bosetning er det en utfordring å sikre tilstrekkelig kompetanse på alle fagområder i alle skoler. Utvalget erkjenner at det i en slik situasjon kan være kompetansemessige fordeler ved å ha innføringsskoler. Det understrekes at egne innføringsskoler likevel kan være til hinder for den kompetanseoppbygging utvalget anser som nødvendig når det gjelder å sikre både et flerkultu-

relt perspektiv og nødvendig kompetanse i andrespråksopplæring ved alle skoler.

Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om elever med lite skolebakgrunn som kommer til Norge i løpet av de to siste skoleårene på ungdomsskolen, bør få tilbud om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for å kunne stå bedre rustet til å begynne på videregående opplæring.

Modell for grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 er av utvalget vurdert som godt egnet til å ivareta voksnes behov for grunnskoleopplæring. Det er først og fremst unge over 16 år og voksne som vil dra nytte av denne opplæringen. Utvalget ser at det er et behov for å se nærmere på kombinasjonen av grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og introduksjonsordningen.

Modellen for videregående opplæring skisserer bruk av innføringsklasser som et «år 0» i videregående opplæring, og åpner for å bruke to år på Vg1 for elever som har behov for lengre tid.

Utvalget anbefaler at følgende inntas som nytt femte ledd i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12:

«Skoleeier skal gi innføringstilbud til nyankomne elever uten tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om innføringstilbudet.»

Som det fremgår over, vil det også være behov for endringer av opplæringsloven §§ 8-1 og 8-2 for tydeligere å få hjemlet en praksis i tråd med de foreslåtte modellene for innføringstilbudene. I tillegg vil det være behov for et nytt siste ledd i § 2-1. For spørsmålet om særskilt språkopplæring for de som tar grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1, vises til kapittel 11 om voksenopplæring.

Utvalget forutsetter at departementet i arbeidet med nærmere bestemmelser om innføringstilbud vurderer om anledning til å gjøre avvik fra fag- og timefordelingen i forbindelse med innføringstilbud bør fremgå av den aktuelle lovparagraf, eller om det vil være tilstrekkelig å regulere dette i forskriftsbestemmelsene. For øvrig bør også vilkårene for tilbudene, blant annet varighet av det aktuelle tilbudet, informasjonsplikt overfor elever og foresatte, prosedyrer for inntak samt overordnet organisering av tilbudene, inngå i forskriftsbestemmelsene.

I innføringsfasen finner utvalget at det vil kunne være nødvendig med avvik fra fag- og timefordeling, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 1-1 og 1-

3. Det både med hensyn til antall fag og i forhold til antall timer i hvert fag.

De fleste timene i uken bør brukes til intensiv norskopplæring, og skolen kan i denne fasen vanskelig følge forskriftene med hensyn til fag og timefordeling. Det bør legges inn fagtimer så fort som mulig, men som det følger av diskusjonene over, vil også disse måtte ha et innhold som er kombinert norskopplæring og fagundervisning. Perioden med behov for avvik fra fag- og timefordelingen vil være forskjellig. Elever med adekvat skolebakgrunn og med språk og kultur som ligger nært opp mot norsk, kan forventes å følge vanlig fag- og timefordeling innen et år. Illitterate elever og elever med få år i skolen i hjemlandet,

og elever med språk og kultur som ligger langt fra norsk, vil kunne trenge flere år før dette er hensiktsmessig.

For så vidt gjelder avvik fra læreplanen i fagene, mener utvalget at opplæringen alltid skal strekke seg mot innhold og kompetansemålene i fagene på det trinnet eleven befinner seg aldersmessig. Samtidig kan det være tilfeller hvor det er mest hensiktsmessig å arbeide ut egne individuelle mål, der noen samsvarer med mål på lavere trinn og noen strekker seg mot det trinnet de befinner seg på.

Utvalget ser også at fritak fra bestemmelser om elevvurdering, vil kunne være formålstjenlig i en innføringsperiode.

Kapittel 11

Opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven

11.1 Innledning

Gjennom Kompetansereformen fikk voksne rett til grunnskole og videregående opplæring. Kompetansereformen har sikret viktige rettigheter som voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring, rett til dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, inkludert mulighet for direkte opptak til høyere utdanning, og rett til tre års utdanningspermisjon. For nærmere om reformen vises til NOU 1997: 25 og St.meld. nr. 42 (1997-1998).

Dette kapitlet tar i hovedsak for seg opplæring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Dette innbefatter grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1, rett til spesialundervisning på grunnskolenivå etter opplæringsloven § 4A-2, rett til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3 og videregående opplæring for voksne uten rett til videregående opplæring.

11.2 Grunnopplæring spesielt organisert for voksne

11.2.1 Grunnskoleopplæring for voksne

Antallet voksne som hvert år får opplæring på grunnskolenivå etter opplæringsloven § 4A-1, har ligget stabilt på rundt 4000 personer mellom 2003 og 2010. Omfanget har ikke endret seg vesentlig etter at retten til grunnskoleopplæring for voksne ble innført (Hagen og Skule 2008). Andelen minoritetsspråklige deltakere har i denne perioden økt til 81 prosent. Flertallet av de som tar grunnskoleopplæring er minoritetsspråklige.

Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på videregående skoles nivå for tidsperioden fra 2000 til 2007, jf. Dokument 3: 14 (2007-2008). Målet med undersøkelsen var å vurdere om gjennomføringen av voksnes rett til grunnopplæring har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Tabell 11.1 Tabell med fordeling av voksne på ulike typer grunnskoleopplæring, med prosenttall for språklige minoriteter og kvinner, 2002-2003 til 2009-2010.

År	Ordinær undervisning			Spesialundervisning			Totalt		
	Elever	Prosent språklige minoriteter	Prosent kvinner	Elever	Prosent språklige minoriteter	Prosent kvinner	Elever	Prosent språklige minoriteter	Prosent kvinner
2009-2010	4100	81,1	52,0	5402	9,3	47,8	9502	40,3	49,6
2008-2009	3879	73,4	57,6	5479	8,4	47,6	9358	35,3	51,7
2007-2008	4128	69,7	59,3	5610	7,1	47,8	9738	33,6	52,7
2006-2007	4268	72,8	58,0	6352	5,6	47,1	10620	32,6	51,5
2005-2006	4363	71,9	57,0	6575	5,5	47,1	10938	32,0	51,0
2004-2005	4471	62,4	57,4	6486	4,6	45,9	10957	28,2	50,6
2003-2004	4208	55,9	56,1	6967	4,4	47,0	11175	23,8	50,4

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2010.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at lovfestingen av rettighetene til voksne ikke er nok til å generere en etterspørsel. Den lave deltakelsen i grunnopplæringen for voksne synes etter Riksrevisjonen syn å være knyttet til vedvarende svakheter ved informasjonsarbeidet. Befolkningen har liten kjennskap til rettighetene, og kommunene mangler satsning på informasjonsarbeid.

Riksrevisjonens undersøkelse viser også at et stort antall kommuner i perioden 2005-2007 ikke hadde grunnskoletilbud for voksne. Av spørreundersøkelsen fremgår det som et gjennomsnitt at om lag 32 prosent av de kommunene som svarte på undersøkelsen, ikke hadde et grunnskoletilbud for voksne i perioden 2005-2007. Kommunene opplyste at årsaken var at ingen voksne hadde etterspurt et tilbud eller at kommuneøkonomien var stram. Av undersøkelsen fremgår at det hovedsakelig er små kommuner med innbyggertall under 5000 som mangler et grunnskoletilbud.

Ifølge Vox-rapporten *Opplæring for voksne* fra 2009 er det i alt 261 av Norges 430 kommuner som oppgir at de har tilbud til voksne om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 (Vox 2009). Dette inkluderer kommuner som deltar i interkommunalt samarbeid ved at de overfører deltakere til andre kommuner som gjennomfører selve opplæringen. Videre fremgår at det av rapporten at 186 av kommunene hadde voksne i opplæring i skoleåret 2007-2008, mens 75 kommuner oppgir at de har et tilbud, men at de ikke hadde voksne i opplæring det skoleåret.

I to av tre kommuner gjennomføres opplæringen på dagtid. 16 prosent av kommunene har et mer fleksibelt tilbud som kombinerer opplæring på dagtid og kveldstid, men få kommuner tilbyr opplæring utelukkende på kveldstid.

Også kommunenes tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT, er kartlagt (Vox 2009). Opplæring i grunnleggende ferdigheter har ikke til hensikt å komme igjennom hele læreplan i grunnskolefagene, men skal fokusere på grunnleggende lesing og skriving, tallforståelse og IKT rettet mot voksne med svake basisferdigheter. Kartleggingen viste at under halvparten av kommunen i Norge svarer at de har tilbud til voksne om opplæring i grunnleggende ferdigheter. Totalt 136 kommuner har kurs i minst en av ferdighetene. Flest tilbyr opplæring i grunnleggende IKT. Vox oppsummerer dette som følger:

«Det er mange ubesvarte spørsmål om voksnes deltakelse i grunnskoleopplæring. I tillegg til at vi bør vite mer om hvem som deltar, man-

gler vi informasjon omgjennomføringen og effekten av opplæringen. Vi vet lite om hvor lang tid deltakerne bruker på opplæringen, hvor mange og hvilke fag de tar og om de får vitnemål. Vi vet også lite om hvilken effekt opplæringen har for den enkelte, og om opplæringen fører fram til deltakelse i videre utdanning eller til endring i arbeidslivstilknytningen. Mange av disse spørsmålene kan besvares ved at det rapporteres med informasjon fra kommunene i GSI. Når det gjelder gjennomføringen av opplæringen, bør vi også få oversikt over bruken av læremidler og i hvilken grad opplæringstilbyderne har materiell tilpasset voksne og om de benytter lærere med voksen pedagogisk bakgrunn. I tillegg bør vi vite mer om når og hvordan kommunen går frem for å informere de voksne om sin rett til grunnskoleopplæring, hvordan de kartlegge opplæringsbehovet og hvordan de markedsfører kursene sine.»¹

Hagen og Skule (2008) antar at grunnen til at ikke flere voksne benytter seg av retten til grunnskoleopplæring for voksne, er forårsaket av at bare 40 prosent av kommunene har en plan for hvordan de skal satse på slik opplæring. 70 prosent av kommunene har, i følge innrapporterte tall, ingen norske deltakere i grunnskoleopplæringen for voksne. Mange kommuner synes å begrunne manglende satsing på grunnskoleopplæringen for voksne med at det ikke er bevilget friske statlige midler til dette formålet.

Av utvalgets egeninitierte undersøkelse, fremgår at tilbudet og organiseringen varierer betydelig (Danbolt m. fl. 2010). I to av de undersøkte kommunene mangler et tilbud om grunnskoleopplæring. Det blir uttrykt at ingen har etterspurt dette. Samtidig stiller forskerne spørsmål om mangel på tilbud kan skyldes mangel på informasjon til innvandrere om retten til grunnopplæring, som også Riksrevisjonen påpeker. Det fremgår videre at det er flere kommuner som kjøper tjenester av nabokommunene. Ut i fra eksemplene i studien, synes det som at de større opplæringsenhetene klarer å tilby mer differensierte tilbud og har mer kompetanse. Noen tilbyr særskilte klasser for 16-25 åringer. Det er for øvrig liten bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i voksenopplæringen (kun en kommune), og det er lite samarbeid med PPT. Flere av voksenopplæringssentrene velger å følge ordinær læreplan i norsk og læreplanene i norsk og samfunnskunnskap. Flere driver også aktiv testing etter norskprøve 2,

¹ Vox 2009: 16-7.

og 3 slik at deltakerne gis en form for kompetansebevis for norsknivået de er på. Fra lærere ved voksenopplæringssettene uttrykkes ønske om kompetanseheving og etterlyser tilbud om kurs rettet mot lærere for denne.

Det er i flere sammenhenger vist at ikke alle kommuner tilbyr opplæring for voksne, selv om dette er en lovpålagt oppgave, og det er antydning av retten til grunnskoleopplæring for voksne underkommuniseres (Danbolt m. fl. 2010; Riksrevisjonen Dokument 3: 14 (2007-2008); Vox 2009). Dette kan enten bety at det ikke er noen voksne som har behov for grunnskoleopplæring i kommunen, eller at det er et behov, men at de voksne ikke får et tilbud.

11.2.2 Videregående opplæring for voksne

Antall voksne som tar videregående opplæring, ligger på rundt 20 000 personer årlig. Det er usikkerhet knyttet til tallene fordi statistikkgrunnlaget for voksenopplæringen er mangelfullt, særlig når det gjelder voksne i videregående opplæring. Rundt tre av fire voksne som deltar i videregående opplæring, får opplæring som er spesielt organisert for voksne (Hagen og Skule 2008).

Riksrevisjonens undersøkelse peker på at voksne som deltar i videregående opplæring, ofte ikke får den opplæringen de har krav på, jf. Dokument nr. 3:14 (2007-2008). Fylkeskommunene har ulik praksis for i hvilken grad godkjent realkompetanse fører til avkortet og tilpasset opplærings tilbud. Riksrevisjonen understreker derfor særlig behov for å få etablert en lik forståelse av regelverket for realkompetansevurderingene i hele landet. Undersøkelsen viser også at det fortsatt er mange voksne med rett til å bli realkompetansevurdert som ikke blir det. Riksrevisjonen påpeker at dette ikke er i samsvar med bestemmelsen i opplæringsloven § 4A-3, som sier at voksne primært skal gis en opplæring tilpasset deres behov, ut fra gjennomført vurdering av den enkeltes realkompetanse.

Videre påpeker Riksrevisjonen at spørreundersøkelsen fra Vox, knyttet til perioden fra 2005 til 2007, viste at kommunene fortsatt i liten grad kartlegger behovet for grunnskoleopplæring, og at mange fylkeskommuner ikke gjennomfører kartlegginger av voksnes behov for opplæring på videregående skoles nivå. Som i Fafos rapport, viser Riksrevisjonen til store svakheter ved statistikk og rapporteringen knyttet til voksne deltakere i videregående opplæring

Riksrevisjonen avslutter sin rapport med en samlet vurdering der det sies:

«Selv om svakhetene på området, som en følge av tidligere evalueringer, har vært kjent lenge, viser undersøkelsen at det i liten grad blir gjennomført tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes etterlevelse av det lovpålagte ansvaret de har overfor de voksne elevene.

Svakhetene som undersøkelsen har avdekket, indikerer at det er betydelige uløste oppgaver knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæring, og en svak nasjonal styring på dette området.»²

Hagen og Skule (2008) har påpekt at en del fylkeskommuner ikke informerer godt nok om retten, og når derfor ikke frem til viktige målgrupper. Undersøkelser gjennomført av Vox tyder på at enkelte fylkeskommuner prioriterer informasjon til voksne lavt for å unngå å skape en høyere etterpørsel etter utdanning enn det er budsjettmessig dekning for. Det er heller ikke utviklet noen enhetlig nasjonal praksis for arbeidet med realkompetansevurdering. Lokale tilpasninger og ulike tolkninger av regelverket har ført til store forskjeller i hvordan realkompetanse dokumenteres og vurderes.

IMDi har pekt på at innvandrerbefolkningens opplæringsbehov har synliggjort og forsterket flere av utfordringene som beskrives i St.meld. nr. 44 (2008-2009)³. Sektoransvaret for NAV og Utdanningsdirektoratet fungerer ikke optimalt for innvandrergruppene. NAV skal ikke drive med grunnleggende opplæring, men alle med arbeids- og oppholdstillatelse står fritt til å melde seg arbeidsledig og kan bli tilbudt arbeidsmarkedsopplæring og motta stønad. NAV kan dokumentere at det blant deres brukere, som mottar ulike stønader og trygder (individstønad, attføring, overgangsstønad uførepensjon osv), er en stor andel som ikke har fullført grunnskole. Likevel får, eller tar, de færreste i disse gruppene utdanning mens de mottar stønader. Årsakene til dette er sammenfatte: ulike regelverk, ulik tolkning av regelverk, manglende tilbud i kommunene, manglende samarbeid, press for å fylle plassene i ulike arbeidsmarkedtiltak, dårlig tilpassede tilbud for personer med nedsatt arbeidsevne og anskaffelsesregelverket. Å gi grunnskoleopplæring regnes mange steder heller ikke for å være i tråd med arbeidslinja. Retten eller muligheten for inntekts-

² Dokument nr. 3:14 (2007-2008): 52.

³ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

sikring i tillegg til nevnte årsaker trekker mange innvandrere vekk fra tilbudene innenfor voksenopplæringen i utdanningssektoren. IMDi konkluderer på denne bakgrunn med:

«KS og Riksrevisjonen fastslår, og tallene i GSI viser, at det mangler grunnskoletilbud i 1/3 av kommunene. Når innvandrere utgjorde 81 % av deltakerne i 2009 på grunnskoletilbudet, og overgangsordningen fases ut i 2010, er det grunn til bekymring for IMDIs målgrupper med lite utdanning. Grunnskoletilbudet må tilpasses den reelle søkergruppen og deres behov, ofte er dette arbeid. Et vanlig eksamensrettet løp må også tilbys de som ønsker videre utdanning.»⁴

Eksempel – Kristiansand: Kongsgård skolesenter

Kongsgård skolesenter ligger på Lund, rett ved velkomstskolen. Gjennom uken har nærmere 900 elever og over 100 ansatte sitt daglige virke her. I all hovedsak dreier det seg om voksne elever, men Kongsgård skolesenter har også ansvaret for opplæringen av hørselshemmede elever i grunnskolen i Kristiansand. Virksomheten består av 5 områder:

Avdeling for norskopplæring tilbyr opplæring i norsk med samfunnskunnskap for minoritetspråklige voksne over 16 år. Undervisningen følger «Opplæringsplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere».

KG (Konsentrert grunnskole) gir undervisning på grunnskolenivå over 1, 2 eller 3 år. Etter avlagt grunnskoleeksamen fortsetter de fleste på videregående skole. Deltakerne er 16 år og eldre. De fleste er minoritetspråklige. Det er egne klasser for 16-20 åringer.

Spesialavdelingen – eller Voksenopplæringen som den gjerne også kalles – gir tilbud om spesialundervisning på grunnskolen område til voksne deltakere. Opplæringstilbudet er mangfoldig. Syn, hørsel, CI, logopedi, lese- og skrivevansker, matematikkvansker, utviklingshemming, ervervet hjerneskade m.v., er noen stikkord fra et bredt fagfelt.

Hørselsavdelingens audiopedagoger/lærere underviser hørselshemmede elever på deres hjemmeskoler i Kristiansand og nabokommuner. I denne sammenheng blir det gitt informasjon og veiledning. Elever kommer også ukentlig til felles undervisning i Hørselsavdelingen på Kongsgård.

NIA (Norsk i arbeid) kombinerer norskopplæring med arbeidstrening/ utplassering. NIA har 4 ulike arbeidsstasjoner, verkstedgruppe, tekstilgruppe, renholdsgruppe og kantinegruppe. Gruppene har servicefunksjoner i det daglige liv på senteret. Norskopplæringen er lagt opp så praktisk som mulig. I tillegg er det grupper for kjørenorsk, barnehagepraksis, arbeidspraksis ute og e-læring.

Eksempel – Stavanger: Johannes læringscenter

Johannes læringscenter gir opplæring til nyankomne flyktninger og innvandrere (barn og voksne) og til voksne som har behov for en fornyet grunnskoleopplæring eller opplæring etter sykdom eller skader. Senteret er også et ressurscenter for personer over 18 år som har betydelig redusert syn eller hørsel. Senteret har førskole, grunnskole og voksenopplæring og mer enn 200 ansatte. Hvert år får om lag 3500 barn, unge og voksne tilbud ved skolen for å øke sin kompetanse.

Brukerne av senteret tilbys grunnleggende innføring i norsk språk og kultur. I tillegg tilbys voksne med særskilte behov opplæring og/eller tilrettelegging. Senteret har et Servicekontor som sender brukerne videre til ulike avdelinger og videre opplæringsløp ut fra deres behov. Senteret har også en base med morsmåslærere.

Voksenopplæringen er delt inn i avdeling Grunnskole for voksne og avdeling Norskopplæring. Avdeling Grunnskole for voksne er regulert gjennom opplæringsloven. Fag og timefordeling og læreplanene for fag i Kunnskapsløftet gjelder for alle elevene. Avdelingen henvender seg til alle voksne som ønsker grunnskoleeksamen. Det samme tilbudet gis til minoritetspråklige ungdommer som forberedelse til videregående opplæring.

Avdeling Norskopplæring drives i tråd med introduksjonsloven. Opplæringen drives etter Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Opplæringen kan avsluttes med Norskprøve 2 eller 3. Kommuner utenfor Stavanger kjøper skoleplasser for voksne innvandrere på Johannes læringscenter.

11.2.3 Nærmere om læreplaner

Det er blitt påpekt overfor utvalget at voksne kan måtte forholde seg til ulike læreplaner i norsk når de skal ha opplæring; læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, grunn-

⁴ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

leggende norsk for språklige minoriteter og ordi-
nær læreplan i norsk.

Vox uttrykker følgende i brev til utvalget:

«Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som er en forskrift til Introduksjonsloven og Grunnleggende norsk for språklige minoriteter, som er en læreplan i Kunnskapsløftet, bygger begge på det europeiske rammeverket for språk (CEFR) når det gjelder inndeling i språklige nivåer. Delferdighetene er imidlertid gruppert forskjellig. I tillegg til opplæring i norsk språk har grunnleggende norsk en modul kalt språklæring mens læreplan i norsk og samfunnskunnskap har en egen del som dekker 50 t samfunnskunnskap.

Introduksjonsloven tar utgangspunkt i utlendingsloven og den voksne innvandrers rettigheter og plikter i henhold til denne. Permanent bosetting er for eksempel knyttet til oppfyllelsen av plikt til norskopplæring minst 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap og dette må dokumenteres. Alternativt kan det søkes om fritak fra hele eller deler av opplæringen på grunnlag av dokumenterte kunnskaper i norsk, f.eks grunnskoleeksamen. Det kreves karakter i faget for å få fritak.

Det er ingen hindringer i introduksjonsloven eller tilhørende læreplan for å delta i norskopplæring og grunnskole på samme tid. Det kan være gunstig for den enkelte at dette kan skje parallelt. Men fordi det ikke gis avsluttende vurdering i faget grunnleggende norsk for språklige minoriteter, kan det være risiko for at deltakere kan slutte i grunnskolen uten at de får en vurdering som gir grunnlag for å søke fritak for norskopplæring etter introduksjonsloven. Når/hvis introduksjonsloven endres med krav om obligatoriske norskprøver og utvidet pliktperiode, slik regjeringen nå har foreslått, kan dette også føre til større tilpasningsutfordringer mellom opplæringslov og introduksjonslov.»⁵

11.2.4 Nærmere om krav til engelsk

Vox har i brev til utvalget gitt uttrykk for at kravet til engelsk for mange minoritetsspråklige kan innebære en ekstrautfordring for å komme videre i utdanningsløpet:

«Engelsk har vært, og er, en stor byrde for de som ikke har hatt faget før de kom til Norge. Mange med ellers gode forutsetninger har problemer med å komme videre i utdanningsløpet siden engelsk er obligatorisk. Dette er et dilemma

ma fordi kunnskaper i engelsk er nødvendig for å klare seg i mange utdanninger. Veien å gå er kanskje å differensiere noe mellom studieretninger. Det er ikke like nødvendig i alle fag å kunne engelsk. Det kan også være mulig å kompensere med kunnskaper i andre språk.»⁶

11.2.5 Nærmere om språkopplæring blant voksne

Det er få studier av språkopplæring blant voksne⁷. Den eneste store norske undersøkelsen er forskningsprosjektet «Alfabetiseringsstilbudet for voksne fremmedspråklige», som ble gjennomført i perioden 1993-1996, støttet av Voksenopplæringsavdelingen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet⁸. Prosjektet skulle kartlegge ulike sider av alfabetiseringsundervisningen som ble gitt i norske kommuner, og det ble foretatt klasseromsobservasjoner, intervjuer av deltakere og lærere, spørreskjemaundersøkelse blant lærere samt testing av deltakernes ferdigheter på ulike stadier i undervisningsforløpet. Undersøkelsen avdekket blant annet at det oppsto mange misforståelser i undervisningen fordi lærere og deltakere ikke hadde noe fellesspråk. Deltakere hadde også problemer med å forstå selve undervisningssituasjonen og målet med undervisningen, bare i få tilfeller var det tospråklige lærere til stede i timene som kunne avhjelpe forståelsesproblemene. Lærere visste dessuten ofte svært lite om deltakernes forutsetninger og erfaringer, og i opplæringen var det som oftest få referanserammer til noe som foregikk utenfor klasserommet. Mange av deltakerne ble derfor heller ikke i stand til å omsette det de lærte på kursene i livet utenfor klasserommet, for eksempel var det få som utviklet leseferdigheter til et slikt nivå at de kunne ta ferdighetene i bruk.

De endrede rammene for undervisningen for voksne analfabeter som kom med Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere i 1998, må ses blant annet som et resultat av funn og anbefalinger i alfabetiseringsprosjektet. I den nye planen, som avløste rammeplanen av 1992, var det planer for to ulike undervisningsforløp, A- og B- løp. B-løpet var for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Det som skilte løp B i denne opplæringsplanen fra den tidli-

⁵ Brev til utvalget fra Vox 15. februar 2010.

⁶ Brev til utvalget fra Vox 15. februar 2010.

⁷ Notat til utvalget fra førsteamanuensis Else Ryen: «Oversikt over forskning relatert til språkopplæring for minoritetsspråklige barn, unge og voksne», 5. april 2010.

⁸ Hvenekilde m. fl. 1996; Alver 1999.

Boks 11.1 Rammeverk for voksnes grunnleggende ferdigheter

Vox har utarbeidet et rammeverk for grunnleggende ferdigheter for voksne som inneholder nivåbeskrivelser og kompetansemål for voksnes lesing og skriving, hverdagsmatematikk, digital kompetanse, hverdagsmatematikk, digital kompetanse og muntlig kommunikasjon. Rammeverket beskriver mål for oppnådd kompetanse som samsvarer med kompetansemålene i læreplanene i Kunnskapsløftet, men som er tilpasset voksnes liv og arbeidssituasjon.

Rammeverket er utviklet med tanke på voksne som har behov for å heve en eller flere grunnleggende ferdigheter. Ved å rette oppmerksomheten mot voksnes erfaringer og konkrete behov skal rammeverket styrke kvalitet og fleksibilitet i voksnes opplæringsstilbud i grunnleggende ferdigheter. Rammeverket kan på denne måte være et hjelpemiddel for å gi opplæring som er tilpasset voksnes arbeids- og livssituasjon, enten dette skjer på arbeidsplassen, på et opplæringssted eller i andre sammenhenger.

gere rammeplanen, er at det å lese og skrive ble satt inn i en mer helhetlig sammenheng. Det ble vektlagt at utvikling av språk, samfunnskunnskaper og lesing må gå parallelt, og at kunnskapene og ferdighetene må integreres i hverandre. Ifølge planen skal undervisningen ta hensyn til ulike personers bakgrunn, motiver og behov, og det er mulig å velge mellom et undervisningsløp hvor det legges størst vekt på muntlige ferdigheter til bruk i praktisk liv, eller et undervisningsløp hvor det også legges vekt på skriftlige ferdigheter, og hvor deltakerne skal lære grunnbegreper innenfor skolefagene matematikk og samfunnsfag⁹.

⁹ I 2005 ble Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere erstattet av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Planen av 2005 bygger på Common European Framework of Reference for Languages (CEFR). Den består av en samfunnskunnskapsplan og en norskplan. Norskplanen er inndelt i tre spor, hvorav spor 1 er beregnet for deltakere men liten eller ingen skolebakgrunn.

11.3 Regelverk

11.3.1 Rett til grunnskoleopplæring for voksne

Opplæringsloven § 4A-1 første ledd lyder som følger:

«Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.»

Det følger av dette at voksne som trenger grunnskoleopplæring, uansett årsak, har krav på dette. At opplæringen skal tilpasses til den enkeltes behov, innebærer at det ikke er noe krav om at den voksne må gjennomføre opplæring i hele fag. Videre kan det innebære at det må tas hensyn til arbeid og familie, og at det derfor i visse tilfeller vil være nødvendig å legge opplæringen til kveldstid for at den voksne skal kunne delta¹⁰. Voksne med rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven har rett til rådgivning for å få kartlagt hvilket opplæringsstilbud de har behov for, jf. opplæringsloven § 4A-8.

Forskrift til opplæringsloven § 1-2 lyder:

«Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal, så langt det passar, også brukast i grunnskoleopplæringa for vaksne. Opplæringa skal tilpassast vaksne og skal vere eigna til å føre dei vaksne fram til vitnemål etter §§ 4-31 flg.»

Alle deltakere skal ha vitnemål når de fullfører grunnskoleopplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-33. Kravet til vitnemål er sluttvurdering i fagene norsk, engelsk og matematikk og to av fagene; matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag eller religion, livssyn og etikk (RLE).

I Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) heter det at

«utlendingar med busetjingsløyve, arbeids- og/ eller opphaldsløyve som gir grunnlag for busetjingsløyve eller kollektivt vern, skal ha dei same rettane som norske statsborgarar. Dette følgjer av § 3 i utlendingsloven.»

Opplæringen og undervisningsmateriellet skal være gratis, jf. opplæringsloven § 4A-1 annet ledd. De voksne med rett til grunnskoleopplæring har

¹⁰ Det vises til Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) merknad til § 4A-1, side 55.

mulighet til å søke støtte i Statens lånekasse for utdanning.

Det er kommunen der den voksne bor som har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne. Dette følger av opplæringsloven § 13-1, jf. opplæringsloven § 4A-4.

11.3.2 Spesialundervisning

Voksne som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplærings-tilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 4A-2. Når det skal tas stilling om en voksen har rett til spesialundervisning, må det på mange måter gjøres de samme vurderingene som for elever i opplæringspliktig alder som blir vurderte etter opplæringsloven § 5-1 første ledd. Det må likevel tas hensyn til at opplæringstilbudet for voksne i utgangspunktet vil være mer tilpasset hvilket behov den enkelte voksne har for grunnskoleopplæring.

I merknaden til § 4A-2 i Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) uttaler departementet følgende:

«Opplæringa skal normalt ta utgangspunkt i dei faga som er nemnde i § 4A-1. Dersom eleven ikkje vil ha forsvarleg utbytte av undervisningsopplegg basert på desse faga, kan ein gå utover denne ramma. Vaksne som på grunn av sjukdom, skade eller ulykke har behov for fornya grunnskoleopplæring, vil oftast falle inn under retten til spesialundervisning. Førsegna opnar også for re-læring av grunnleggjande kommunikasjonsdugleik og grunnleggjande lese- og skrive-dugleik. Førsegna fangar såleis også opp grupper som tidlegare fall inn under opplæringslova § 5-2 første leddet første punktum. Opplæringa skal ha eit omfang, eit innhald og ei lengd som gir den vaksne sjanse til å nå dei måla det i kvart tilfelle er realistisk å setje opp.

Andre leddet inneber vidareføring av den tidlegare § 5-2 i opplæringslova.»

Voksne som har behov for særskilt opplæring i norsk, har rett til slik opplæring etter opplæringsloven § 4A-2.

11.3.3 Rett til videregående opplæring for voksne

Opplæringsloven § 4A-3 første ledd lyder:

«Vaksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikkje har fullført vidaregåande opplæring, har etter søknad rett til vidare-

gåande opplæring. Første punktum gjeld vaksne frå og med det året dei fyller 25 år.»

Den voksnes rett avhenger av to forhold. For det første at grunnskoleopplæring eller tilsvarende er fullført, og for det andre at videregående opplæring ikke er fullført.

I forskrift til opplæringsloven §§ 6-27 og 6-28 er det gitt bestemmelser om inntak og rangering av voksne med og uten rett til videregående opplæring. Hovedregelen er at voksne skal tas inn på opplæringstilbud særskilt organisert for dem, § 6-28 første ledd. I § 6-28 fjerde ledd er det tatt inn regler om rangering av voksne med rett i tilfeller hvor det er begrenset antall plasser. Dette unntaket vil i hovedsak komme til anvendelse i forbindelse med små fag. I disse tilfellene har fylkeskommunen en plikt til å tilby videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 også til de elevene som rangeres nederst, jf. § 4A-4. Det vil ikke være mulig å avvise den voksnes rett til opplæring fordi det ikke er plasser. Fylkeskommunen må snarest mulig gi tilbud til søkere med rett. Ved inntak til opplæring særskilt organisert for voksne vil søkere med rett gå foran søkere uten rett. Dette følger av § 6-28 tredje ledd. Se også forskrift til opplæringsloven § 6-28 siste ledd for rangering av søkere uten rett dersom det er begrenset antall plasser. Voksne kan også søke om inntak til videregående opplæring for ungdom, men vil da prioriteres etter ungdom med rett etter opplæringsloven § 3-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-28 annet ledd. De vanlige regler om inntak i kapittel 6 i forskriften kommer da til anvendelse.

Retten til særskilt opplæring i norsk, jf. opplæringsloven § 3-12, gjelder ikke for voksne som får videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Begrunnelsen for dette er at opplæringen skal være tilpasset behovene til den enkelte deltaker.

Voksne som tas inn til videregående opplæring spesielt tilrettelagt for voksne, har ikke rett til spesialundervisning.

Det følger av opplæringsloven § 4A-3 fjerde ledd at opplæringen skal være gratis. Dette innebærer at fylkeskommunene ikke kan kreve skolepenger fra voksne som har rett til videregående opplæring. Dette gjelder også for voksne uten rett så lenge tilbudet er i regi av fylkeskommunen. Retten til gratis opplæring innebærer også at voksne har rett til gratis læremidler, jf. opplæringsloven § 4A-3 fjerde ledd. Fylkeskommunen skal på samme måte som for ungdom, holde den voksne med nødvendige trykte og digitale lære-

midler. Voksne kan pålegges selv å betale for «anna individuelt utstyr som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha», jf. opplæringsloven § 4A-3 fjerde ledd siste punktum¹¹.

Det er fylkeskommunen som har plikt til å sørge for videregående opplæring for voksne. Dersom fylkeskommunen velger å benytte studieforbund, godkjente nettskoler eller andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for å oppfylle plikten til å gi tilbud til voksne, jf. opplæringsloven § 4A-4 annet ledd, fører dette ikke til at fylkeskommunen kan ta betalt av den voksne. Den voksne vil fortsatt ha rett til gratis videregående opplæring etter § 4A-3 fjerde ledd.

11.3.3.1 Realkompetansevurdering

Voksne som omfattes av retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 første ledd, har i følge § 4A-3 femte ledd rett til vurdering av sin realkompetanse, samt å få kompetansebevis. Med realkompetansevurdering menes det, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-27 annet ledd, både den formelle og uformelle kompetanse vedkommende har.

§ 6-27 i forskriften fastsetter at realkompetansevurderingen skal danne grunnlag for inntak til videregående opplæring. Formålet med voksnes rett til videregående opplæring er å gi dem et tilpasset tilbud slik at de får en ønsket sluttkompetanse, og bakgrunnen for realkompetansevurderingen er at voksne ikke skal trenge å ta fag på nytt som de allerede har tilstrekkelig kompetanse i. Dette vurderes etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-13. Voksnes rett til opplæring er knyttet til de deler av et opplæringsløp som de ikke har den nødvendige kompetanse i for å kunne få studiekompetanse eller yrkeskompetanse, og det er dette fylkeskommunen plikter å tilby. Voksne har ikke krav på opplæring i fag de allerede har fått opplæring i eller fag de har fått godkjent på bakgrunn av sin realkompetanse. Fylkeskommunen vil ikke ha plikt til å tilby opplæring i fag den voksne allerede har fått godkjent¹².

Fylkekommunene er også pålagt å sørge for realkompetansevurdering og kompetansebevis for andre enn de voksne med rett etter § 4A-3 første ledd. Vilkåret er at den voksne er henvist fra kommunen eller NAV. Kostnadene til realkompe-

tansevurderingen dekkes etter avtale mellom fylkeskommune og henvisende instans.

Voksne uten rett til videregående opplæring og som ikke er henvist av annen offentlig instans, kan etter søknad til fylkeskommunen få sin realkompetanse vurdert. Kostnadene til realkompetansevurdering avtales mellom fylkeskommunen og den enkelte voksne.

11.3.3.2 Nærmere om organiseringen av opplæringstilbudet

Voksne med rett til videregående opplæring skal som hovedregel ha opplæring som er organisert for voksne, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-28. Kapittel 4A i opplæringsloven har nærmere bestemmelser om slik opplæring.

Opplæringsloven § 4A-3 tredje ledd bestemmer at den voksne har rett til opplæring i samsvar med den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Sett i lys av regelen i første ledd om at opplæringen av voksne skal tilpasses behovet til den enkelte, noe som blant annet også går på tid, er ordlyden i tredje ledd noe misvisende. Tredje ledd må derfor forstås slik at de som har behov for det, uansett har rett til opplæring i så lang tid som fastsatt i den aktuelle læreplanen vedkommende følger. Det er likevel den voksnes behov som er utgangspunktet for vurderingen av opplæringstiden. For øvrig må opplæringen legges opp i tråd med forskriften § 6-27 tredje ledd, noe som også kan få konsekvenser for opplæringstiden.

Voksne som mottar opplæringen i den ordinære videregående opplæringen etter opplæringsloven § 3-1

Dersom fylkeskommunen vurderer det som hensiktsmessig, kan den voksne motta opplæringen i ordinære elevklasser ved en videregående skole. Når voksne søker om inntak og får plass i videregående opplæring for ungdom, gjelder reglene i opplæringsloven kapittel 3. Dette innebærer for eksempel at voksne i disse tilfellene vil ha samme rettigheter som ungdom til spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5 og til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12.

Voksne som er tilbudt plass og tatt opp til ordinær videregående opplæring for ungdom med rett etter opplæringsloven § 3-1, har rett til å fullføre opplæringen sin der. Fylkeskommunene vil ikke ha rett til å flytte den voksne til et tilbud særskilt organisert for voksne. Unntaket er dersom den voksne selv samtykker til slik endring i tilbudet sitt.

¹¹ Det vises i denne forbindelse til Kunnskapsdepartementets rundskriv F-13-07.

¹² Rundskriv Udir-2-2008.

Boks 11.2 Tverretatlig samarbeid om helsearbeiderfag

I Hordaland har de fått til et tverretatlig samarbeid om Helsearbeiderfag. Samarbeidspartnerne i avtalen er NAV Intro og kvalifisering, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune ved Opplæringsavdelinga og Lønborg videregående skole.

Initiativet er forankret i St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, St.meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening og Kompetanseløftet 2015, samt en nasjonal avtale mellom AID og KS. Det er inngått en intensjonsavtale mellom Bergen Kommune og NAV om opplæring i helsearbeiderfaget for innvandre-re. Bergen kommune har satt seg som mål å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn. Det er dessuten utarbeidet en regional avtale mellom NAV Hordaland og Hordaland fylkeskommune.

Målet for samarbeidet er å sikre opplæring av 15 innvandrere frem til fagbrev i helsearbeiderfaget, vinne erfaring med tverretatlig samarbeid om videregående opplæring for voksne, vinne erfaring med opplæringsmodeller for voksne som kombinerer skole og praksis og følge opp utfordringene fra de omtalte stortingsmeldinger og avtaler.

Tidsplanen/handlinger:

- 2007-2008: AMO-kurs «Forberedende helsefagarbeiderkurs med norskopplæring»
- 2008 – mai: Realkompetansevurdering (RKV) av deltakerne ved Lønborg videregående skole

- 2008-2009: Videregående opplæring på Vg1 Helse- og sosialfag og Vg2 Helsearbeiderfag + praksisplass med fadderordning
- 2009-2011: Læretid i Vg3 Helsearbeiderfag i BK, i inntil 2 år

Ansvarsdeling:

NAV har ansvar for å gi de 15 innvandrerne AMO-kurset «Forberedende helsearbeiderfagkurs med norskopplæring», og å fremskaffe praksisplasser med fadderordning ved sykehjem for de som ikkje allerede har en relevant jobb. Praksisen skal kunne kombineres med opplæringstiltaket ved Lønborg videregående skole. NAV dekker RKV for evt. deltakere uten «voksenrett». NAV kan gi livsopphold til gruppen, jf. St.meld. nr. 9, kap 11.3.2.

HFK v/Lønborg videregående skole har ansvar for RKV av de 15 innvandrerne og påfølgende opplæringstiltak på Vg1 og Vg2 med undervisning to dager i uken over ett skoleår. HFK skal organisere RKV i prosjekt til fordypning og felles fagene ved behov. HFK dekker opplæringstiltaket samt RKV for deltakere med «voksenrett».

Bergen kommune har ansvar for å tilby deltakerne lærekontrakt etter bestått Vg2. Fagopplæringskontoret kan gi godskriving i læretiden for opparbeidet praksis- og arbeidsdager etter individuell vurdering.

Om lærekontrakt og opplæringskontrakt – voksne lærlinger og lærekandidater

Opplæringen til voksne som tar fag- og yrkesopplæring særskilt organisert for voksne, reguleres av kapittel 4A. Dersom den voksne tilbys opplæring i bedrift og tegner lærekontrakt og opplæringskontrakt etter opplæringsloven § 4-5, reguleres opplæringen i bedrift av kapittel 4, og rettighetene og pliktene her vil også gjelde for den voksne. Konsekvensen av at bestemmelsene i kapittel 4 kommer til anvendelse, er blant annet at den voksne kan bli lærekandidat, jf. opplæringsloven §§ 4-1 og 4-2. Dette vil innebære en mulighet til særskilt tilrettelegging.

Hvilket innhold de ulike opplæringsløpene har, følger av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. opplæringsloven §§ 4-5 og 3-4. Læreplanen

for det aktuelle faget kan bygge på opplæring i bedrift og følgelig lærekontrakt eller opplæringskontrakt etter bestemmelsene i kapittel 4. I noen tilfeller er det ikke mulig å få til opplæring i bedrift. Fylkeskommunen har ingen plikt til å tilby den voksne opplæring i bedrift og lærekontrakt eller opplæringskontrakt. Retten til videregående opplæring for den voksne etter opplæringsloven § 4A-3 er en rett til videregående opplæring som ifølge forskrift til opplæringsloven § 6-27 bør lede frem til ønsket sluttkompetanse, men i dette er det ingen rett til å bli lærling. Retten er knyttet til å fullføre et opplæringsløp som leder frem til studie- eller yrkeskompetanse. Dette følger av opplæringsloven § 3-3. Fylkeskommunen har, dersom det ikke er mulig å formidle opplæring i bedrift til de som ønsker det, plikt til å tilby opplæring i bedriftsdelen i skole. Dette følger av opplæringslo-

ven § 3-3 femte ledd. I disse tilfellene vil reglene i opplæringsloven § 3-3 gjelde også for den voksne. Opplæring i skole vil være regulert av bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 4A.

Fag- og yrkesopplæring

Voksne kan ta opplæring etter modellene for fag- og yrkesopplæring, dersom de får tilbud om opplæring i bedrift. Men voksne kan også tegne lærekontrakt uten å ha gjennomført Vg1 og Vg2. Mange av disse vil kunne få fratrekk (godskrivning) i læretiden for tidligere utdanning etter regler gitt i forskriften til opplæringsloven.

Praksiskandidatordningen er ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg til fag- eller svenneprøve for personer som har minst fem års relevant praksis i faget, jf. opplæringsloven § 3-5. Kandidatene må bestå en skriftlig prøve i tillegg til fag- eller svenneprøven.

Praksiskandidatordningen er en ordning som gjør det mulig for voksne med lang og allsidig praksis å gå opp til fagprøve uten å ha vært lærlinger. Det finnes private aktører som tilbyr kurs for praksiskandidater, men slike kurs er ikke et krav. Praksiskandidater er fritatt fra fellesfagene, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-67 femte ledd.

11.4 Finansiering av livsopphold for voksne i grunnopplæringen

Med Kompetansereformen fikk arbeidstakere som ønsker å ta etter- og videreutdanning rett til utdanningspermisjon inntil tre år dersom de har jobbet i minst tre år og har vært hos samme arbeidsgiver de siste to årene, jf. St.meld. nr. 42 (1997-1998). Arbeidsgiver har ikke plikt til å betale lønn under utdanningspermisjon. Den enkelte kan søke utdanningsstøtte hos Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). Dette gjelder også voksne som har rett til grunnopplæring etter opplæringsloven, jf. St.meld. nr. 44 (2008-2009).

Lærevilkårsmonitoren fra 2006 viser at lavt utdannede i mindre grad enn andre får arbeidsgiverfinansiert videreutdanning. Evalueringen av Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) viser at denne gruppen er lite motivert for å investere i egen utdanning (Døving m. fl. 2006).

I 2008-2009 var det totalt 698 voksne som mottok utdanningsstøtte til grunnskoleopplæring, av disse hadde 83 prosent utenlandsk opprinnelse. 209 av disse mottok all støtte som flyktningstipend, mens de øvrige mottok ordinær utdannings-

støtte som utbetales som lån. Lånekassen har opplyst at antallet som får omgjort lån til stipend ved fullført utdanning er 90 prosent, dvs. omtrent samme prosentandel som øvrige søkere. Men imidlertid viser det seg at 20 prosent av de som har lån etter grunnskoleopplæring og som ved utløpet av 2008 var tilbakebetalere, var blitt inkassokunder, mot 6-7 prosent av det totale antall tilbakebetalere ellers i Lånekassen¹³.

Retten til utdanningsstøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning er regulert i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte som fastsettes årlig. Støtteordningene er i hovedsak universelle, med unntak av ordningen med flyktningstipend som omfatter personer som er innvilget asyl i Norge, se omtale nedenfor.

Utenlandske statsborgere som har lovlig opphold i Norge og som tar utdanning i Norge, får utdanningsstøtte på samme vilkår som norske statsborgere dersom enkelte vilkår er oppfylt, blant annet gis det støtte dersom vedkommende har asyl, beskyttelse eller opphold av humanitære årsaker (§ 2-2).

Elever som tar videregående opplæring med rett etter opplæringsloven § 3-1, kan få stipend til nødvendig individuelt utstyr, utstyrsstipend (kap. 16). I tillegg kan de søke om grunnstipend som er behovsprøvd etter forsørgernes økonomi (kap. 16), og et bostipend hvis de ikke kan bo sammen med foreldrene på grunn av lang avstand eller lang reisetid til lærestedet (kap. 17). Det kan også søkes om et behovsprøvd lån, forsørgerstipend for barn, foreldrestipend og reisestipend. For søkere som har vedtak om utvidet rett til videregående opplæring, for eksempel på grunn av tilpasset språkopplæring, gis støtten så lenge eleven har rett til opplæringen etter opplæringsloven § 3-1.

Voksne som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-1, har rett på støtte etter tredje del av forskriften. Her utbetales all ordinær støtte som lån. Når eksamen består kan inntil 40 prosent av lånebeløpet omgjøres til utdanningsstipend. Det er en forutsetning at vedkommende ikke bor sammen med foreldrene. I tillegg kan det gis forsørgerstipend for barn, reisestipend (til søkere født i 1984 eller senere) og foreldrestipend.

Som nevnt over finnes et særskilt tiltak i utdanningsstøtteordningen for utenlandske statsborgere som har fått asyl i Norge, flyktningstipend. Dette er regulert i kap. 44 i forskriften. Sti-

¹³ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

pendet kan gis i inntil tre år til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring. Antall år det kan gis slik støtte avhenger av hvor fort utdanningen påbegynnes etter at vedkommende har kommet til Norge. Tiden regnes fra den datoen asyl ble innvilget. Hele støttebeløpet gis her som stipend. I undervisningsåret 2008-2009 var det totalt 1 060 som mottok flyktningstipend.

Voksne som har behov for grunnskoleopplæring, kan imidlertid oppleve utfordringer i forhold til støtteordningen fordi de kan komme til å opparbeide seg relativt høye lån sett i forhold til utdanningsnivået. Som nevnt over, må voksne få sin støtte gjennom Lånekassen først som lån. Lånekassen har opplyst at de fleste som søker om støtte til grunnskoleopplæring, ønsker kun stipend, og at de derfor søker lån tilsvarende den summen som kan gjøres om til stipend. Etter endt grunnskoleopplæring vil en del ha rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Dette betyr at de til grunnskoleopplæringen får støtte etter forskriftenes tredje del hvor støtten gis hovedsakelig som lån, mens de til videregående opplæring vil få støtte etter annen del hvor det er hovedvekt på stipend.

I Fordelingsutvalgets utredning heter det:

«Ordinære arbeidsledige kan ikke ta formell utdanning samtidig som de hever ledighetstrygd, men kan delta i spesielle kvalifiserings- og opplæringstiltak.

(...)

En del land har mer sjenerøse ordninger enn Norge for finansiering av livsopphold under utdanning, herunder Danmark, Sverige og Storbritannia. Sverige har en ordning for å ivareta arbeidstakerne ved omstilling som en del av avtaleverket. Systemet bidrar til støtte ved 40 000 jobbskifter i året gjennom å gi tilgang til individuell veiledning og deltakelse i opplæring ved mottak av lønnskompensasjon. Danmark og Storbritannia har ordninger som inneholder både individrettede og arbeidsgiverrettede komponenter. Begge ordninger inneholder konkrete føringer som skal sikre at også de med lav utdanning blir tilgodesett. I Danmark har man blant annet en ordning direkte rettet mot voksne som ikke har fullført videregående opplæring. Deltakerne mottar støtte tilsvarende dagpenger.»¹⁴

Kunnskapsdepartementet har overfor utvalget gitt uttrykk for enkelte utfordringer knyttet til finansiering av livsopphold:

«Voksne som har behov for grunnskoleopplæring kan imidlertid oppleve utfordringer i forhold til støtteordningen fordi de kan komme til å opparbeide seg relativt høye lån sett i forhold til utdanningsnivået. Som nevnt over må voksne få sin støtte gjennom Lånekassen først som lån. Lånekassen har opplyst at de fleste som søker om støtte til grunnskoleopplæring, ønsker kun stipend, og at de derfor søker lån tilsvarende den summen som kan gjøres om til stipend.

Etter endt grunnskoleopplæring vil en del ha rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Dette betyr at de til grunnskoleopplæringen får støtte etter forskriftenes tredje del hvor støtten gis hovedsakelig som lån, mens de til videregående opplæring vil få støtte etter annen del hvor det er hovedvekt på stipend. Dette kan være vanskelig å forstå for mange, da støttebeløpene og reglene er ulike i de to forskriftsdelene.

En endring av støtteordningen gjennom Lånekassen for å redusere lånebyrden for denne gruppen må vurderes opp mot andre tiltak gjennom for eksempel trygdesystemet. I tillegg må eventuelle endringer vurderes opp mot andre tiltak innenfor Kunnskapsdepartementets budsjett.»¹⁵

Karlsenutvalget, NOU 2008: 18, har foreslått etablert egne ordninger for finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring. Flere av høringsuttalelsene fremhever finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring og annen relevant etter- og videreutdanning som det viktigste hinderet for kompetanseutvikling i den eksisterende arbeidsstyrken, jf. St.meld. nr. 44 (2008-2009).

En alternativ tilnærming vil kunne være å etablere en praksis innenfor NAV-systemet hvor det lar seg gjøre å være arbeidssøkende og ta formell opplæring på en og samme tid:

«I St. meld. nr. 44 (2008 – 2009) Utdanningslinja legger Regjeringen opp til å stimulere til at det utvikles mer tilpassede tilbud på fag- og yrkesopplæring som i større grad kan benyttes av arbeidsledige uten fullført videregående opplæring. I Prop. 1 S (2009 – 2010) har KD avsatt inntil 7 mill. kroner til forsøk med å utvikle opplæringsmodeller på videregående opplæringsnivå, som kan bygge på og kombineres med de tilbudene arbeidssøkere kan få gjennom arbeidsmarkedsopplæringen (AMO). Forsøket er i samsvar med intensjonene i samarbeidsavtalen mellom AID og KS som legger

¹⁴ NOU 2009:10: 147-8.

¹⁵ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

til rette for et styrket og systematisk samarbeid om opplæring mellom NAV og kommunesektoren.

Formålet med prosjektet er å sikre at arbeidssøkere får et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud som fører fram til et fag- eller svennebrev, uavhengig av om opplæringen skjer i AMO eller fylkeskommunal regi. Opplæringen må kunne organiseres innenfor gjeldende regelverk. Hensikten er å utvikle opplæringsmodeller som gjør det mulig for arbeidssøkere å begynne på videregående opplæring, fortrinnsvis fag- og yrkesopplæring, i en ledighetsperiode. Tilbudet må være tilrettelagt slik at det både tilfredsstillende kravene om tilgjengelighet for arbeidsmarkedet og samtidig sikre at opplæringen kan fullføres dersom vedkommende kommer i arbeid. Fylkeskommunene og NAV fylke oppfordres til å utvikle modeller for samfinansiering av opplæringstilbudet. Opplæringsmodellene må være bærekraftige og kunne videreføres etter at prosjektperioden er over. Opplæringsmodellene skal legge til rette for tilpasset opplæring for den enkelte blant annet på bakgrunn realkompetansevurdering. Målgruppen for forsøket er primært registrerte arbeidsledige uten fullført videregående opplæring. Deltakernes livsopphold finansieres gjennom NAVs tiltaksordninger i ledighetsperioden og gjennom ordinær lønn dersom vedkommende kommer i arbeid i opplæringsperioden.»¹⁶

11.5 Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)

Programmet skal sørge for at flere voksne i arbeid kan skaffe seg den basiskompetanse som er nødvendig for å mestre krav og omstilling i arbeids- og samfunnsliv.

Målet er å styrke de grunnleggende ferdighetene i lesing, skriving, regning og bruk av digitale verktøy. Det langsiktige målet som programmet skal medvirke til, sammen med andre tiltak, er at ingen voksne skal støtes ut av arbeidslivet på grunn av mangelfull basiskompetanse. Opplæringen skal, så langt det lar seg gjøre, skje i tilknytning til den enkeltes arbeidsplass og arbeidsoppgaver.

Av St. meld. nr. 44 (2008-2009) fremgår:

«Voksne ønsker seg gjerne opplæring som er relatert til arbeidsoppgavene, og som gis på arbeidsplassen, sammen med kolleger i et trygt miljø. Mange voksne foretrekker også at læringen er praktisk orientert og bygger på erfaring. På denne bakgrunnen opprettet regjeringen i 2006 Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA).»¹⁷

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttaler seg positivt til BKA, og mener BKA er et viktig tiltak for å hindre utstøting av arbeidslivet, jf. Innst. 192 S (2009-2010). Komiteen påpeker videre at det er sjelden det gis tilbud om tilrettelagt opplæring på arbeidsplassene, og at komiteen derfor er godt fornøyd med at stadig flere søker om tilskudd til BKA. Komiteen konstaterer at i perioden fra starten i 2006 og til 2009 har rundt 6000 arbeidstakere startet opplæring gjennom programmet. Komiteen uttaler videre at den er særlig fornøyd med at BKA-kontaktens arbeid har gitt gode resultater når det gjelder deltakere til lese- og skriveopplæring. Komiteen mener videre at det vil være fornuftig å videreutvikle BKA gjennom å etablere et BKA-program for formell videregående opplæring, fortrinnsvis fagopplæring. Dessuten mener komiteen at det er viktig at BKA-programmet gjøres mer kjent for næringslivet og offentlig sektor.

11.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil vise til at mange innvandrere har liten eller ingen utdanning fra hjemlandet. Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring er et viktig område for å bidra til utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og majoritetsbefolkningen.

Utvalget mener at tiden er inne for et løft i voksenopplæringen. Det har skjedd betydelige endringer av deltakermassen i grunnopplæringen for voksne de senere årene. Fra Kunnskapsdepartementet er det opplyst at det ikke har vært foretatt endringer i regelverket eller i finansieringssystemet som følge av økt andel minoritetspråklige deltakere i grunnopplæringen for voksne¹⁸.

Utvalget har for øvrig merket seg at det i St.meld. nr. 44 (2008-2009) uttrykkes: «Regjeringen vil spesielt satse på den gruppen voksne som i dag mangler grunnleggende ferdigheter

¹⁶ Brev til fylkeskommunene fra Kunnskapsdepartementet 11. desember 2009: «Invitasjon til å delta i forsøk – Videregående opplæring for arbeidssøkere».

¹⁷ St. meld. nr. 44 (2008-2009): 54.

¹⁸ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2010.

og som ikke har gjennomført videregående opplæring, gjennom å styrke rettighetene til opplæring og utvikle et fleksibelt system som ivaretar de voksnes behov for å kunne kombinere opplæring med arbeid og familieliv.»

Utvalget har registrert både mangelfull forståelse og etterlevelse av regelverket. Det er identifisert utfordringer knyttet til organisering, kompetanse og finansiering når det gjelder opplæring av voksne. Samtidig kan det antas at mange voksne, som burde ha fått opplæring, ikke blir tilbudt dette eller ikke er klare over sine muligheter og rettigheter. Dette tilsier at det er et uutnyttet potensial med hensyn til å kvalifisere flere mennesker til å få vitnemål. Utvalget mener at dette må utnyttes og at det må arbeides mer målrettet for å sikre flere vitnemål.

Utvalget vil i det følgende se på enkelte konkrete utfordringer samt gå noe nærmere inn på behovet for en vurdering av fremtidig organisering av grunnopplæringstilbudet for voksne.

Data og forskning

Datagrunnlaget om minoritetsspråklige voksne i grunnopplæringen synes mangelfullt. Det eksisterer videre lite forskning og statistikk om minoritetsspråklige i grunnopplæringen for voksne.

Utdanningsdirektoratet har i tildelingsbrevet for 2010 fått i oppdrag å forbedre statistikken innenfor voksenopplæringen, og særlig den statistikk som gjelder videregående opplæring for voksne, for å få bredere materiale om total deltakelse og gjennomstrømning. Dette anser utvalget som viktig. Utvalget vil også poengtere behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag når det gjelder minoritetsspråklige voksne innenfor grunnopplæring spesielt organisert for voksne.

Regelverk

Utvalget har merket seg at det er funnet både mangelfull forståelse og etterlevelse av regelverket. Det har videre vist seg at mange voksne ikke kjenner sine rettigheter og derfor ikke etterspør grunnopplæring. Utvalget vil påpeke at kommuner og fylkeskommuner har en plikt til å informere voksne om deres rettigheter.

Utvalget er kjent med at Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å styrke informasjonsarbeidet omkring voksnes rett til grunnopplæring og til sørge for god veiledning om regelverket, ettersom informasjonen om retten til grunnopplæring

ikke i tilstrekkelig grad synes å ha nådd ut til målgruppene. Utvalget vil fremheve betydningen av dette arbeidet. Etter utvalgets vurdering kan mye tyde på at informasjonsarbeidet mange steder ikke har vært godt nok.

Realkompetansevurdering

Realkompetansevurdering vil kunne ha en avgjørende betydning for deltakerens økonomi og mulighet til å gjennomføre opplæringen. Retten til realkompetansevurdering vil kunne bety et avkortet opplæringsløp for mange. En utfordring for minoritetsspråklige når det gjelder realkompetansevurdering, kan være at slik vurdering forutsetter språkkompetanse i norsk. God rådgivning er viktig for å sikre at deltakerne får et riktig opplæringsløp og for å unngå at deltakerne bruker unødvendig lang tid på opplæringen.

Fylkeskommunene har ulik praksis når det gjelder forståelse og praktisering av voksnes rett til realkompetansevurdering og videregående opplæring. Utvalget har merket seg at Utdanningsdirektoratet er gitt i oppdrag å arbeide for at fylkeskommunene utvikler en mer lik praksis når det gjelder realkompetansevurdering av voksne som har rett til videregående opplæring¹⁹.

Utvalget vil understreke viktigheten av at realkompetansevurderingen gjøres mer enhetlig landet sett under ett, og at informasjonsarbeidet styrkes. Minoritetsspråklige voksne er en sentral målgruppe for voksenopplæring. Yrkesprøving er for øvrig en viktig del av realkompetansevurderingen, og vil kunne være av betydning for mange minoritetsspråklige voksne.

Særskilt om praksiskandidater og fag- og svenneprøve

En vei til fag- og svennebrev for voksne, kan være praksiskandidatordningen, som er omtalt ovenfor. Dette er ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg til fag- eller svenneprøve for personer som har minst fem års relevant praksis i faget, jf. opplæringsloven § 3-5. Kandidatene må, etter endring i forskrift til opplæringsloven § 3-55, bestå en skriftlig prøve før de melder seg til fag- eller svenneprøve. Tidligere bestemmelse innebar imidlertid at dersom praksiskandidatene kunne legge frem dokumentasjon på gjennomført pliktig teoriopplæring, kunne de melde seg til fag- og

¹⁹ Tildelingsbrev for 2010 til Utdanningsdirektoratet fra Kunnskapsdepartementet.

svenneprøve uten at de trengte å fremstille seg til teoriprøve.

Fra fylkeskommunalt hold er det trukket frem at regelendringen har fått uheldige konsekvenser for voksne som ønsker å få fag- eller svennebrev, og at dette særlig gjelder for voksne minoritets-språklige:

«Dersom det er slik at alle, uansett hva de har fra før av gjennomført opplæring, uansett om de har fått standpunkt karakter og/eller bestått eksamen, skal avlegge den spesielle Eksamen, vil dette oppheve grunnlaget for en realkompetanseordning som er hensiktsmessig for brukere og har oppnådd aksept i arbeidslivet. Det vil også gjøre den opplæringen elever får i ordinær opplæring, mindre relevant med tanke på framtidig fullføring. Fylkeskommunen vil i så fall måtte gå tilbake til ordningen med «papegøyekurs» som eksamensforberedende opplæring fra tiden før kompetansereformen. Vi kan vanskelig tenke oss at det er hensikten med formuleringen i § 3-55.»²⁰

Utvalget er enig i at det er lite heldig at praksiskandidatordningen, som bygger på læring gjennom praksis på arbeidsplassen, bare skal anerkjenne en tradisjonell skriftlig skoleeksamen som eneste gyldige evalueringsform. Utvalget ser videre at dette kan få særlig uheldige konsekvenser for enkelte voksne minoritets-språklige som ønsker å avlegge fag- eller svenneprøve. Utvalget ønsker at bestemmelsen endres tilbake til det som tidligere var praksis.

Særskilt språkopplæring – Grunnskoleopplæring for voksne

Minoritetsspråklige deltakere utgjør en betydelig del av deltakerne i grunnopplæringen for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Gode norskkunnskaper er avgjørende for at minoritetsspråklige deltakere skal kunne få utbytte av opplæringen. Samtidig er gode norskkunnskaper viktige for integreringen i samfunnet.

Særskilt opplæring for voksne som deltar i grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1, er ikke regulert i en egen bestemmelse. Voksne som tar grunnskoleopplæring, skal likevel ved behov kunne få særskilt språkopplæring gjennom den tilpasning av opplæringstilbudet som er en forutsetning for opplæringen spesielt organisert for voksne. Voksne som tar grunnskoleopplæring,

kan også ha rett til særskilt språkopplæring med hjemmel i opplæringsloven § 4A-2 om spesialundervisning²¹.

Utvalget vil vise til at det av Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) fremgår at grunnskoleopplæringen skal tilpasses den situasjon som den voksne står i:

«Tilpassa undervisningsopplegg vil mellom anna kunne omfatte målform, opplæring i og på teiknspråk, i punktskrift, i og på samisk og på finsk, samt tilbod for dei som treng lese- og skriveopplæring. Dette gjeld berre i den grad det er nødvendig for at den vaksne kan få for-svarleg opplæring. På denne bakgrunnen vil vaksne som hører til desse gruppene, ikkje få tilboda regulerte gjennom meir presise reglar, slik som elevar i opplæringspliktig alder.»

Videre har utvalget med interesse merket seg at det i proposisjonen, på bakgrunn av det krav på tilpasning av opplæringstilbudet som den voksne har, er foretatt et bevisst valg om ikke å regulere opplæringstilbud gjennom presise rettighetsbestemmelser.

Etter utvalgets vurdering innebærer dette at voksne som har behov for særskilt språkopplæring, enten det gjelder særskilt norskopplæring eller tospråklig fagopplæring, skal kunne få dette gjennom et tilpasset opplæringstilbud eller via spesialundervisning.

Utvalget har imidlertid registrert at særskilt språkopplæring i mindre grad synes å bli inkludert i et tilpasset opplæringstilbud til minoritetsspråklige voksne. Dette taler for at det foretas en tydeliggjøring gjennom mer presise rettighetsbestemmelser. En egen bestemmelse om rett til særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring kan være viktig for å ivareta minoritetsspråklige deltakeres mulighet til å gjennomføre grunnskoleopplæringen.

Etter utvalgets syn taler dette samlet for at det innføres en egen bestemmelse om særskilt språkopplæring for voksne som deltar i grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Utvalget er av den oppfatning at en rettighetsfesting av særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring kan bidra til at flere av de minoritetsspråklige deltakerne får særskilt norskopplæring og om nødvendig tospråklig fagopplæring, slik at deltakerne bedre blir i stand til å fullføre grunnskoleopplæringen.

²⁰ Brev til Utdanningsdirektoratet fra Opplæringsregion Sør-Vest 2. november 2009.

²¹ Av bestemmelsen fremgår at voksne som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning, uavhengig av årsaken til lærevanskene.

Skoleeier skal ha plikt til å gjennomføre kartlegging av norskferdighetene og vurdere om deltakerne har behov for særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring.

Utvalget viser i denne forbindelse til at Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er gjennomgående og også kan benyttes som en overgangsordning for voksne. Dessuten har unge over 16 år som tar grunnskoleopplæring tilpasset for voksne etter dagens regelverk ikke en egen bestemmelse om rett til særskilt språkopplæring, men i det den unge fortsetter på videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 3, vil ungdommen ha rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12. Også dette taler etter utvalgets syn for å innføre en egen bestemmelse om rett til særskilt språkopplæring.

Det vises for øvrig til kapittel 10 om innførings-tilbud.

Når det tas stilling til om deltakeren har rett til særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring er dette et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og utvalget er seg bevisst at det å lovfeste en «individuell rett» er ressurskrevende.

Særskilt språkopplæring – Videregående opplæring

Rett til særskilt språkopplæring for voksne som deltar i videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 er ikke regulert i en egen bestemmelse.

Voksne som gjennomfører videregående opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A, har heller ikke rett til spesialundervisning. Dette innebærer at den voksne heller ikke kan få særskilt språkopplæring som en del av spesialundervisningen. Samtidig registreres at skoleeier ikke har anledning til å stille krav til norskferdigheter ved inntak til videregående opplæring. Deltakere kan med andre ord få starte i videregående opplæring, men risikere ikke å kunne gjennomføre som følge av at det ikke gis særskilt språkopplæring.

På samme tid har utvalget registrert at det i Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) gis uttrykk for at så fremt retten til videregående opplæring for voksne skal bli interessant og reell, bør voksne få tilbud om opplæring som er spesielt organisert og lagt til rette. Det heter: «Opplæringa skal dessuten vere tilpassa behova hos den enkelte vaksne (...)»²²

Utvalget har for øvrig merket seg at det i fra Vox er uttrykt følgende:

«Vox er kjent med at mange fylkeskommuner bruker inntaksprøver i norsk for voksne som søker videregående skole etter opplæringslovens § 4A-3. Dette har de ikke anledning til. Samtidig faller svært mange uten tilstrekkelige språkkunnskaper ut av videregående skole. Vox mener at dette må tas på alvor enten ved at det innføres krav om gjennomført norskopplæring før videregående, eller at man på annen måte gir tilpasset språkopplæring slik at deltakerne har et språklig grunnlag for å mestre fagene.

Siden opplæringsloven ikke tillater bruk av svake språkferdigheter alene som avslagsgrunn ved opptak til videregående skole, har det ført til en uklar praksis i mange fylkeskommuner. Ideelt skal tilrettelegge for språklæring i selve opplæringen, men i praksis har det vært avholdt ulike prøver i norsk som har regulert inntaket til de forskjellige klassene. Det viser seg at elever med for svakt språklig grunnlag i norsk ikke greier å følge den faglige progresjonen i andre fag. Vox har tidligere gitt uttrykk for at klare linjer, for eksempel at elevene skulle være på et A2/B I nivå i norsk før de ble tatt opp til videregående skole, ville føre til klarere og mer realistiske krav. Mange begynner direkte på videregående skole fordi de har en rett til opplæring, selv om de ikke har gode nok ferdigheter i norsk. Dette kan føre til frafall og personlige nederlag.»²³

Siden det ikke er anledning til å stille krav til norskferdigheter ved inntak til videregående opplæring, finner utvalget at voksne i videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 også bør ha rett til særskilt språkopplæring. Utvalget har registrert at særskilt språkopplæring i liten grad synes å bli inkludert i et tilpasset opplæringstilbud etter opplæringsloven § 4A-3 til minoritets-språklige voksne. Etter utvalgets syn taler dette samlet for at det innføres en bestemmelse om særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring for voksne i videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Dette bør lovfestes i en egen bestemmelse, jf. begrunnelsen ovenfor om egen bestemmelse for voksne deltakere i grunnskoleopplæringen etter opplæringsloven § 4A-1.

²² Sett hen til proposisjonens vurdering over, synes dette å innebære at voksne som er i behov av særskilt språkopplæring skal kunne få dette gjennom et tilpasset opplæringstilbud i henhold til dagens regelverk. Utvalget registrerer imidlertid at en slik forståelse i liten grad synes å være tilstede.

²³ Brev til utvalget fra Vox 15. februar 2010.

Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter kan benyttes som en overgangsordning for voksne i videregående opplæring spesielt organisert for voksne. Det kartleggingsverktøy, som er utarbeidet til læreplan i grunnleggende norsk, kan da også benyttes ved kartlegging av deltakernes norskferdigheter.

Læreplaner

Utvalget har registrert utfordringene knyttet til læreplansspørsmål. Utvalget mener utfordringene må vurderes i sammenheng med den anbefalte utredningen om voksenopplæringens fremtidige organisering og innhold. Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger om dette i kapittel 9.

Nynorsk

Det er pekt på at den norske språksituasjonen representerer utfordringer for elever og lærere (Husby 2009). Det er vist til at minoritetsspråklige barn er integrert i norsk skolehverdag, og i den grad de har kontakt med førstespråksbrukere i norsk, vil de språklige impulsene de bygger sin tilegnelse på, være tilnærmet lik det som gjelder for andre barn, og dermed ligger mye til rette for at de vil tilegne seg den lokale dialekten. Opplæringen av voksne skjer oftest gjennom bruk av læreverk skrevet på bokmål, og med læreboken som styrende prinsipp anvender lærere i begynneropplæring vanligvis et bokmålsnært talemål. Dette talemålet kan være forskjellig fra den dialekt som tales i lokalsamfunnet hvor andrespråklæringen finner sted. Norsk kursene vil dermed ikke nødvendigvis kvalifisere vedkommende i forhold til norsk språkvirkelighet.

Den voksne minoritetsspråklige vil være avhengig av kontakt og kommunikasjon med personer med norsk bakgrunn for å utvikle en adekvat kompetanse i norsk som andrespråk, en kompetanse som er langt mer omfattende enn den som formidles gjennom norskkurs der dialekter har liten plass (Husby 2009). For å kunne utnytte språkpraksis og annen språktrening i naturlige situasjoner, er det momenter som kan tale for at norskopplæringen bør knyttes tettere mot den lokale tilknytningen elevene/deltakerne har (Grimstad og Ostad 2007). Dette kan tilsi at en i større grad bør ta i bruk lokal dialekt og nynorsk som opplæringsspråk.

Utvalget registrerer at spørsmålet om målform ikke er tatt opp verken i læreplan i grunnleg-

gende norsk for språklige minoriteter eller i læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere²⁴. Så vidt utvalget kan se, forutsetter økt bruk av lokal dialekt og nynorsk som opplæringsspråk langt bedre tilgjengelighet av læremidler på nynorsk (jf. Husby 2009 og Grimstad og Osdal 2007). Videre er det nødvendig at ulike prøver og tester også foreligger på nynorsk.

Engelsk

Manglende engelskkunnskaper kan være et betydelig hinder for relativt mange deltakere. Dette kan være deltakere som behersker andre fremmedspråk og arbeider for å lære seg norsk. I tillegg skal disse deltakerne lære seg nokså avansert engelsk for å kunne bestå videregående opplæring. Utvalget mener det bør ses på muligheter for unntak og fleksible ordninger i denne sammenheng. For eksempel bør det kunne vurderes om det kan gis anledning til ta eksamen som privatist i annet fremmedspråk enn engelsk, og at karakteren i dette faget kan erstatte engelskkarakteren.

Digital kompetanse

Utvalget vil fremheve betydningen av digital kompetanse. For å være en aktiv deltaker i dagens norske samfunn har den enkelte behov for grunnleggende digital kompetanse. Det er sentralt både for at den enkelte skal kunne handle i eget liv og samhandle i samfunns- og yrkeslivet. I så måte er gruppen minoritetsspråklige voksne sammensatt: Noen har betydelig digital kompetanse, mens andre mangler slike ferdigheter. I dagens digitaliserte samfunn kan mangel på basisferdighet i digital kompetanse ha mye til felles med det å ikke kunne lese og skrive (Andersen og Kleiveland 2008; Vox 2010). Offentlige etater legger i dag ut informasjon og skjemaer på internett. Digital kompetanse og tilgang til Internett gir den enkelte mulighet til selv å kunne betale regninger, bestille flybilletter, søke på barnehageplass, stillinger og annet. Videre gir internett tilgang til informasjon og nyheter på eget morsmål. Utvalget finner det derfor svært viktig at digitale basisferdigheter vektlegges i opplæringen som gis minoritetsspråklige voksne.

²⁴ Det vises til Husby (2009) for en nærmere gjennomgang – også av tidligere læreplaner.

Finansiering av livsopphold

En del deltakere bruker om lag et år på norskopplæring, før de starter på deler av fag fra grunnskoleopplæringen for voksne. De gjennomfører dermed deler av grunnskoleopplæringen samtidig med introduksjonsordningen, og på den måten sikrer seg penger til livsopphold i to år. Men svært mange vil trenge lenger tid på å ta alle fag. De vil derfor kunne oppleve at den økonomiske støtten til livsopphold stopper før de får et vitnemål fra grunnskolen. Flertallet voksne som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, følger heller ikke introduksjonsordningen. For å få dekket livsopphold, kan alternativet være å ta opp lån igjennom Statens lånekasse. Siden Lånekassen krever full studieprogresjon for at lånet skal gjøres om til stipend, kan en deltaker risikere å sitte igjen med et betydelig lån fra grunnskole eller videregående opplæring uten å ha bestått eksamen.

Utvalget mener det må ses på løsninger slik at deltakerne kan få støtte til livsopphold uten å ende med alt for store lån. Utvalget vurderer at finansieringssystemet kan utgjøre et hinder for at mange minoritetsspråklige voksne skal kunne klare å få gjennomført grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Utvalget foreslår at en løsning på dette problemet kan være å gi støtte til livsopphold i form av stipend fra Statens Lånekasse, i stedet for lån.

Utvalget har for øvrig merket seg at Kunnskapsdepartementet i brev til fylkeskommunene har initiert enn alternativ tilnærming ved gjennom forsøk å etablere en praksis innenfor NAV-systemet hvor det lar seg gjøre å være arbeidssøkende og ta formell opplæring på en og samme tid.

Utvalget ser forsøket som interessant, og vil anta at det bør følges opp og videreutvikles, eventuelt omgjøres til en permanent ordning, etter en evaluering. Løsninger må ses i sammenheng med vurderingene under samt utvalgets vurderinger og forslag i kapittel 12 om introduksjonsordningen, hvor det foreslås at det vurderes utvidelse av introduksjonsprogram til inntil 3 år for deltakere som tar grunnskoleopplæringen.

Organisering

Utvalget har sett eksempler på hvordan voksenopplæring kan organiseres og differensieres på en god måte i mellomstore og store byer i Norge. Utvalget har også sett eksempler på hvordan det

på mindre steder er et godt samarbeid mellom kommune og fylke, som i Salangen, hvor kommunen kjøper alle tjenester med hensyn til opplæring av voksne fra videregående skole og Troms fylkeskommune, jf. kapittel 10 om innføringstilbud. Tilbudet til grunnopplæring for voksne synes å variere fra å være ikke eksisterende til å være omfattende og systematisk.

I dag eksisterer flere ulike modeller for hvordan introduksjonsordningen kan koordineres med voksenopplæringen i kommunen, og det er mange steder lagt opp til et nært samarbeid mellom kommune og NAV i arbeidet med introduksjonsprogrammet²⁵. Siden innføring av NAV-reformen har en del kommuner valgt å legge ansvaret for kommunens forvaltning av introduksjonsordningen i kommunens NAV-kontor. Utvalget vil peke på at organiseringen er av stor betydning.

Utvalget ser at det mange steder kan være et meget lite antall voksne med behov for opplæring spesielt organisert for voksne, og at det kan være betydelige utfordringer forbundet med å bygge opp og vedlikeholde en tilfredsstillende voksenpedagogisk kompetanse. Interkommunalt samarbeid kan være en måte å møte slike utfordringer på. En annen er å kjøpe opplæringsplasser og andre tjenester av kommuner og fylkeskommuner i geografisk nærhet.

Utvalget vil vise til at et større antall deltakere i opplæringen gir mulighet til å differensiere mellom deltakernes ulike behov. Slik kan det utarbeides særskilte tilbud tilpasset voksne med ulik kompetanse og ulik alder. Et eksempel er egne grupper for 16-20 åringer. Robuste opplæringsenheter gir videre et bedre utgangspunkt for å bygge opp tilfredsstillende kompetanse i den aktuelle enheten, jf. eksempelvis Danbolt m. fl. (2010) og IMDi (2008a).

Fremtidig organisering og innhold

Utvalget viser til de omfattende endringer som ble initiert på voksenopplæringsfeltet som følge av Buerutvalgets utredning, jf. NOU 1997: 25 og St.meld. nr. 42 (1997-1998). Når utvalget likevel vil ta til orde for en bred vurdering av fremtidig organisering og innhold innenfor voksenopplæringsfeltet, har dette sin bakgrunn i den vesentlig endrede deltakermassen de siste ti år. Utvalget har i denne forbindelse merket seg Tronutvalgets vurderinger med interesse, jf. NOU 2007: 11.

²⁵ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

Tronutvalget foreslår i NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet* at fylkeskommunen får et utvidet ansvar for voksnes opplæring som inkluderer ansvar for all grunnopplæring for voksne, også det ansvaret som i dag ligger under kommunene. Formålet er å få en mer helhetlig kompetanseutvikling for voksne.

Av St.meld. nr. 44 (2008-2009) fremkommer følgende i denne forbindelse:

«Tronutvalget foreslår i NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet at fylkeskommunen får et utvidet ansvar for voksnes opplæring som inkluderer ansvar for all grunnopplæring for voksne, også det ansvaret som i dag ligger under kommunene. Forslaget støttes av fylkeskommunene, med unntak av Hedmark, Rogaland og Finnmark. Flere av høringsuttalelsene peker på behovet for en nærmere utredning og grundigere konsekvensanalyse. En del høringsuttalelser uttrykker skepsis blant annet på bakgrunn av forvaltningsprinsipper, uheldig oppsplitting i forhold til spesialundervisning og norskopplæring for minoritetsspråklige, samiske voksne og inngripen i voksenopplæringssentrene oppgaver.

Kunnskapsdepartementet mener en mer fleksibel ordning der fylkeskommunen tilbyr opplæring i grunnleggende ferdigheter til voksne som en del av videregående opplæring, kan bidra til at flere voksne enn i dag vil fullføre videregående opplæring. Departementet vil imidlertid ikke foreslå å overføre ansvar for all grunnopplæring for voksne til fylkeskommunen. Hovedargumentet er at 73 prosent av dem som bruker grunnskoleretten, er minoritetsspråklige som får sitt botilbud gjennom kommunene. For denne gruppen vil det være lite hensiktsmessig å henvende seg til fylkeskommunen. Det samme gjelder psykisk utviklingshemmede og andre med spesielle behov.

Det vil være sentralt i den videre satsingen for voksne i videregående opplæring at fylkeskommunene og andre opplæringstilbydere videreutvikler og tilrettelegger sitt opplæringstilbud til voksne. Enkelte fylkeskommuner tilbyr en fleksibel opplæring for å imøtekomme voksnes behov. Men voksne har altså ikke rett til opplæring på grunnskolenivå i regi av fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementet vil derfor sette i gang et arbeid med sikte på å innføre en slik rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne som tidligere har fullført grunnskolen, men som allikevel har behov for det. Dette innebærer en utvidelse av fylkeskommunens ansvar for opplæring. En utredning må også omfatte forholdet til Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak.»

Utvalget har merket seg departementets vurderinger. Det at introduksjonsordningen blir forvaltet gjennom kommunen, må tillegges vekt. Samtidig er utvalget usikker på om nærhet til kommunen i opplæringssituasjonen kan tillegges avgjørende vekt når så vidt mange kommuner ikke gir et tilfredsstillende opplæringstilbud. Derimot fremstår det for utvalget som åpenbart at det er behov for et godt samarbeid mellom kommune og fylke slik situasjonen er i dag. Etter utvalgets vurdering vil svært mange kommuner ha et for lite deltakergrunnlag til å kunne levere et tilfredsstillende og tilstrekkelig tilpasset opplæringstilbud til voksne. Utvalget mener dette isolert sett kan tale for større organisatoriske enheter.

Utvalget har for øvrig merket seg at det i forbindelse med utvikling og utprøving av opplæringsmodeller for ungdom med svak grunnopplæring fra hjemlandet og kort botid i Norge, anbefales at det vurderes å legge ansvaret for minoritetsspråklige elever i aldersgruppa 16-24 år uten fullført grunnskole til fylkeskommunen, jf. NAFO (2010).

Utvalget har identifisert betydelige behov innen opplæringen til voksne, og anbefaler at Kunnskapsdepartementet får gjennomført en nærmere utredning av fremtidige organisering og innhold av opplæringen for voksne. Som følge av endret deltakermasse, mener utvalget det også er behov for en grundig gjennomgang av innholdet av opplæringstilbudet til voksne. Det må også vurderes nærmere hvordan grunnopplæring for voksne kan kombineres med norskopplæring og introduksjonsordningen.

Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet ønsker mer yrkesretting av fag på ungdomstrinnet. Utvalget ber i den forbindelse om at det vurderes hvilke konsekvenser dette eventuelt vil kunne få for voksne. En yrkesretting av de gjennomgående læreplanene vil måtte bety en yrkesretting også for de voksne. Utvalget foreslår at det gjøres et arbeid på å synliggjøre hvordan en i praksis kan yrkesrette opplæringen for voksne.

Blant dagens deltakere i Introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen, er det en vesentlig andel som har svært liten grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Dette betyr at det kan være et langt løp for den voksne å oppnå et vitnemål fra grunnskolen. Mange voksne vil føle at de verken har tid eller økonomi til å gjennomføre et slikt løp. Spørsmålet blir da om det skal etableres et alternativ for denne gruppen hvor en kan tilegne seg grunnleggende ferdigheter og basiskompetanse

uten at en nødvendigvis arbeider seg helt frem til vitnemål²⁶.

Utvalget vil vise til arbeidet Vox har gjort med rammeverk for voksnes grunnleggende ferdigheter. Dette fremstår som et interessant eksempel på hvordan læreplanene kan tilpasses de voksnes behov.

I Oslo kommune utvikles opplæringstilbud som kombinerer norskopplæring og opplæring i basiskompetanse. Det utvikles lokale læreplaner som kombinerer grunnleggende norskopplæring med opplæring i grunnleggende ferdigheter knyttet til læreplanene for grunnskolefagene for voksne. Det arbeides også med å utvikle en dokumentasjon på den kompetansen den enkelte har oppnådd. Det er viktig for denne gruppen å få dette fordi få vil nå opp til et fullt grunnskolevitnemål for voksne eller bestå norskprøve 2/3 skriftlig. Tilbudet er rettet mot voksne med lite eller ingen skolebakgrunn.

Et annet forsøk er helsefagarbeider kombinert med norskopplæring. Dette er et fullverdig videregående løp, men med norskopplæring på toppen og parallelt med det videregående løpet. Løpet går over fire år, men deltakerne tegner lærekontrakt og kombinerer opplæring i skole og opplæring i bedrift fra dag én og gjennom hele løpet. Å gi voksne mulighet til å kvalifisere seg formelt for et yrke kombinert med norskopplæring er tiltak utvalget ønsker videreutviklet. Innenfor områder som helsefagarbeider vil det være store behov for kompetent arbeidskraft i fremtiden, og det er viktig at flere gis mulighet til å gjennomføre slik kompetansegivende opplæring.

Utvalget mener det er gode grunner til å følge denne type forsøk nøye. Eksempelene fra Oslo kommune overfor viser at det er mulig å finne ulike løsninger for å yrkesrette opplæringen for voksne. Utvalget vil vise til at i et kunnskapsbasert arbeidsliv er det de med lavest utdanning som står i størst fare for å falle utenfor arbeidsmarkedet. For utvalget fremstår det derfor som sentralt å finne frem til ordninger som bidrar til at denne gruppen får tilegnet seg tilfredsstillende

²⁶ Utvalget har grunn til å tro at mange voksne i dag mottar deler av grunnskolefag som ledd i Introduksjonsordningen, uten at dette er registrert i GSI eller at den voksne er tatt opp som grunnskoleelev. Det kan være gode grunner for å få undervisning i deler av grunnskolefag, blant annet for å kunne tilegne seg grunnleggende ferdigheter en vil få bruk for i arbeidslivet. Samtidig er det da viktig å registrere hva den voksne faktisk har gjennomgått av grunnskoleopplæring, slik at dette tas med i vurderingen hvis den voksne velger å gå videre på grunnskoleopplæring og arbeide mot et vitnemål.

norsk språk og grunnleggende ferdigheter, slik at de innen relativt kort tid kan bli kvalifisert til det norske arbeidsmarkedet. Dette tilsier at tilbudet bedre bør tilpasses den voksnes behov. Utvalget antar videre at det vil være viktig med betydelig fleksibilitet ved den individuelle tilpasningen. Utvalget viser til diskusjonen over vedrørende den nærmere organiseringen av voksenopplæringsfeltet og anbefaler at Kunnskapsdepartementet får gjennomført en nærmere utredning av dette. Det presiseres at også innholdet i opplæringstilbudet til voksne, herunder norskopplæring for voksne innvandrere, må inngå i en slik utredning.

Bedre utnyttelse av læringsressurser og lærere

Det er, etter utvalgets syn, et uutnyttet potensial for felles ressursutnyttelse mellom introduksjonsordningen og voksenopplæring etter opplæringsloven. I dag gis det opplæring i samfunnskunnskap på ulike språk via fjernundervisning. Samtidig har mange kommuner utfordringer med å finne tospråklige lærere. Utvalget mener det her bør sees på muligheten for samarbeid om lærerkrefter og læremidler. Videreutvikling av fjernundervisningsmetoder og bedre utnyttelse av flerspråklige lærerressurser vil være sentrale elementer i dette. Potensialet som ligger i fjernundervisning og digitale læringsressurser må inngå i vurderingene av organiseringen og innholdet i det fremtidige opplæringstilbudet til voksne.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Voksenopplæringens organisering og innhold, herunder alle tiltak rettet mot minoritetsspråklige, må vurderes samlet for å sikre en tjenlig ansvars plassering
- Det må etableres ordninger som sikrer midler til livsopphold i form av stipend eller annen støtte, for eksempel gjennom NAV
- Det må satses på et kompetanseløft i voksenopplæringen, både når det gjelder voksenpedagogikk generelt og andrespråks- /flerkulturell pedagogikk spesielt, jf. kapittel 20 om kompetanse.
- Voksne må gjøres bedre kjent med sine rettigheter og med de tilbud som finnes
- Det må rettes et fokus på å avdekke spesialundervisningsbehov hos voksne, jf. kapittel 16 om spesialundervisning.
- Det må sikres lik praksis når det gjelder realkompetansevurdering

- Det må innføres rett til særskilt språkopplæring for voksne, både på grunnskolenivå og i videregående opplæring
- Det bør ses på muligheten for fritak for engelsk og fleksible ordninger i denne sammenhengen.
- Det må stimuleres til interkommunalt samarbeid på voksenopplæringsfeltet, inkludert samarbeid mellom kommune og fylke.
- Modellutviklingen når det gjelder basiskompetanse kombinert med norskopplæring og helsefagarbeider kombinert med norskopplæring i Oslo kommune, må følges nøye for å se om dette kan utvikles til nasjonale modeller.
- Arbeidet for å sikre flere deltakere vitnemål fra grunnskolen må målrettes.

Kapittel 12

Introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

12.1 Innledning

Det inngår i utvalgets mandat å se på sammenhengen mellom introduksjonsprogrammet og grunnskoleopplæring for voksne samt overgangen til videregående opplæring, høyere utdanning og arbeid.

I det følgende vurderes introduksjonsordningen og norskopplæring med samfunnskunnskap. Ordningene må ses i sammenheng med grunnopplæringen for voksne, jf. kapittel 11.

12.2 Introduksjonsordningen

12.2.1 Bakgrunn

St. meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge drøftet problemet med at økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i mange tilfeller var blitt en form for langvarig inntekts-sikring for nyankomne innvandrere. Ledigheten blant innvandrere, spesielt flyktninger, var høyere enn i resten av befolkningen og for mange tok det lang tid å komme i arbeid. Introduksjonslovutvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon av 19. november 1999. Utvalget skulle utrede og lage forslag til lovgivning om støtte for nyankomne innvandrere, jf. NOU 2001: 20.

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) ble vedtatt sommeren 2003, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Introduksjonsprogrammet ble samtidig innført av regjeringen Bondevik II som en sosialpolitisk reform, med tverrpolitisk enighet. Hensikten var å dreie støtten til nyankomne flyktninger bort fra passiv sosialhjelp til en form for «lønn» for egen innsats, jf. St.meld. nr. 49 (2003-2004).

Introduksjonsloven¹ beskriver to ordninger:

- introduksjonsordningen (introduksjonsprogram og introduksjonsstønad)
- opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Fra 1. september 2003 var det frivillig for kommunene om de ville ta i bruk loven. Det ble obligatorisk for alle kommuner å tilby introduksjonsprogram fra 1. september 2004. Ordningen skulle styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Loven skulle samtidig gi kommunene en bedre juridisk ramme i integreringsarbeidet

12.2.2 Innholdet i introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen er et sentralt statlig virkemiddel for kvalifisering av nyankomne flyktninger. Formålet er at flest mulig av deltakerne går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram.

Introduksjonsprogram

Introduksjonsprogram er et fulltids (som regel 37,5 timer pr uke) individuelt kvalifiseringsprogram som skal bidra til rask overgang til arbeid eller videre utdanning. Hovedelementene i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Det er alderen og oppholdstillatelsen som regulerer rettigheter og plikter etter introduksjonsloven. Alle mellom 18 og 55 år som får flyktningsstatus, opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon og deres familiedlemmer har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. I tillegg er det er vilkår at vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering, er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kom-

¹ Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

munen og er nyankommet, det vil si at det er mindre enn to år siden bosetting i en kommune. Programmets varighet skal tilpasses den enkeltes behov. Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare i inntil tre år.

Kommunene skal så snart som mulig, og senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen, tilrettelegge for et introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven.

Det skal utarbeides en individuell plan på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes kvalifiseringsbehov. Den individuelle planen skal blant annet si noe om deltakerens mål med introduksjonsprogrammet, og hvilke aktiviteter og tiltak som må til for å nå disse.

Deltakelse i programmet utløser rett til introduksjonsstønad som utgjør to ganger grunnbeløpet i folketrygden på årsbasis. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Stønaden er skattepliktig. Ved illegitimt fravær reduseres ytelsen. Stønaden samordnes med ytelser fra folketrygden, men den avkortes ikke ved inntekt fra arbeid som deltakeren har ved siden av introduksjonsprogrammet. Videre knytter stønaden seg til den enkelte, den er uavhengig av familiesituasjon og av deltakerens faktiske utgifter. Ved gjennomført, eller avbrutt, introduksjonsprogram skal det utstedes et deltakerbevis.

Over statsbudsjettets kap. 821, post 60, mottar kommunene integreringstilskudd ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Integreringstilskuddet skal, sammen med blant annet tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (kap. 822, post 60), blant annet finansiere kommunenes gjennomsnittlige utgifter til introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i bosettingsåret og de fire påfølgende år til blant annet sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, barnehagetjenester og kultur- og ungdomstiltak.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har veilednings- og oppfølgingsansvar overfor kommunene og deres arbeid med ordningen.

Høgskolen i Buskerud gjennomfører i 2009/2010 et pilotforsøk med et studium for personer som arbeider med introduksjons- og kvalifiseringsprogram og Ny sjanse. Studiet gjennomføres på oppdrag av, og i samarbeid med, IMDi. Det skal gi en profesjonalisert opplæring for de som arbeider tverrfaglig med innvandrere og flyktninger. Studiet er nettbasert. IMDi vil følge opp med en evaluering av studiet når første kull er ferdig sommeren 2010. Erfaringer hittil er at IMDi og HiBu har truffet riktig med hovedtemaene. Disse er flerkulturell veiledning, tverrfaglig samarbeid og lovforståelse.

Tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga følgende vurdering av introduksjonsordningen til utvalget:

«Det er fortsatt utfordringer med å bedre resultatene i introduksjonsordningen. IMDi gjennomfører tiltak for å bidra til at:

- kommunene har tilstrekkelig fokus på mål og resultatstyring
- nye og gamle bosettingskommuner har tilstrekkelig kompetanse gjennom informasjon og kunnskap, slik at de kan forvalte introduksjonsordningen på en tilfredsstillende måte. Kompetansebehovet understrekes også av relativt stor turnover blant kommuneansatte i introduksjonsordningen.
- kommunene tilbyr god kvalitet på tjenester innenfor introduksjonsordningen, og at programinnholdet videreutvikles.»²

Det er mange aktører inne i bildet i de ulike opplærings- og kvalifiseringstilbudene til flerspråklige voksne. Tabell 12.1 gir en oversikt over sentrale myndigheter, lovverk og utøvende instanser. Mange voksne innvandrere har behov for opplærings-/kvalifiseringstilbud fra flere av disse instansene samtidig.

² Brev til utvalget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2009.

Tabell 12.1 Oversikt over sentrale myndigheter, lovverk og utøvende instanser.

Fag/tiltak	Lov	Departement	Utøver
Norskopplæring	Introduksjonslov	BLD	Kommune
Grunnskolefag	Opplæringslov	KD	Kommune
IKT opplæring	Arbeidsmarkedslov	AD	NAV stat
Jobbsøkerkurs	Arbeidsmarkedslov	AD	NAV stat
Videregående fag	Opplæringslov	KD	Fylkeskommune

12.2.3 Resultater av introduksjonsordningen

Det nasjonale målet, fastsatt i Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til IMDi for 2009, er at 65 prosent av dem som avslutter introduksjonsprogram skal gå direkte over i arbeid eller utdanning.

Ordningen er vurdert å virke i tråd med målsettingene i loven, den styrker deltakernes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, men det er fortsatt utfordringer med å bedre resultatene for alle grupper av deltakere³.

På oppdrag for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utarbeider Statistisk Sentralbyrå (SSB) en årlig monitor for deltakere i introduksjonsprogrammet. Denne viser deltakelse i utdanning eller arbeid etter at deltakerne går ut av programmet. 63 prosent av dem som avsluttet eller avbrøt programmet i 2007, var sysselsatt eller under utdanning i november 2008. 13 prosent var registrert arbeidsledig eller på tiltak, mens 24 prosent hadde annen eller ingen registrering.

Tall fra IMDi og NIR viser at 2119 personer avsluttet introduksjonsprogram i 2009. 44 prosent av disse gikk direkte over i arbeid eller utdanning (25 prosent over i arbeid, 19 prosent i utdanning). Blant de som gikk over til utdanning startet 16 prosent i videregående skole, mens 3 prosent begynte på høyere utdanning. Resultatene i 2008 viste at 53 prosent gikk over i arbeid eller utdanning (33,6 prosent i arbeid, 19,6 prosent i utdanning)⁴.

Det er betydelige alders- og kjønnsforskjeller blant dem som har gått ut av programmet. Blant dem som jobber eller er under utdanning, er menn overrepresentert, mens kvinner er overrepresentert blant dem som har liten, eller ingen, tilknytning til arbeidslivet. Yngre går i større grad enn eldre ut i arbeid eller utdanning. Arbeidsmarkedstilknytningen ett år etter avsluttet program varierer også med landbakgrunn. I tillegg til opplæring i norsk med samfunnskunnskap, kan flyktningene også ta valgfrie tilleggskurs. Det ser ut til å være en klar sammenheng mellom all deltakelse i kurs og tiltak utover norskopplæring med samfunnskunnskap, og tilknytning til arbeidslivet året etter.

Resultatene varierer sterkt mellom kommunene. Bærum og Sandnes er eksempler på kommuner som har hatt gode resultater over tid. De kom-

munene som har høyest sysselsetting i befolkningen generelt, har også best resultater i introduksjonsprogrammet.

Utdanningsnivået til deltakere på introduksjonsprogrammet var i 2009 fordelt slik: 33 prosent av deltakerne har ikke gjennomført utdanning tilsvarende grunnskolenivå ved oppstart i introduksjonsprogram, 57 prosent har utdanning tilsvarende grunnskolenivå eller på videregående nivå ved oppstart i introduksjonsprogram, og 10 prosent har høyere utdanning ved oppstart i introduksjonsprogram. Kvinner har et dårligere utgangspunkt enn menn grunnet lavere utdanningsnivå, de har ofte omsorgsoppgaver og de har behov for fødselspermisjoner som gir avbrekk i opplæringen (Blom og Henriksen 2008).

I følge IMDi tilsier utdanningsnivået til flyktningene at mange har behov for omfattende kvalifisering for å komme i arbeid eller i utdanning. Det er liten bruk av grunnopplæring som en del av introduksjonsordningen. Kritiske faktorer er at det er begrenset tid i introduksjonsprogrammet (2-3 år), og at personen vil mangle inntektssikring dersom personen velger å ta grunnskoleutdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. I tillegg vil etablerte oppfatninger om kjønnsroller blant programdeltakere kunne være til hinder for kvinners deltakelse i arbeidslivet.

IMDi har videre påpekt:

«Svak resultatoppnåelse for introduksjonsdeltakere i 2009, kombinert med lav andel som går over som arbeidssøker på tiltak i regi av NAV, gir grunn til å anta at mange ikke tilegner seg grunnleggende kvalifikasjoner som vil gjøre dem klare for arbeidslivet eller videregående skole. Årsakene kan bl.a. være at kvalifiseringstiltakene ikke er tilpasset deltakernes behov. Mange vil ha behov for grunnskoleopplæring, men få har dette som en del av introduksjonsprogram (...). Det er relevant å se dette i sammenheng med Riksrevisjonens rapport fra 2008 om grunnskoletilbudet som viste at 32 % av kommunene ikke hadde et slikt tilbud. Dette indikerer at voksenopplæring generelt ikke er et satsingsområde lokalt.

(...)

KS og Riksrevisjonen fastslår, og tallene i GSI viser at det mangler grunnskoletilbud i 1/3 av kommunene. Når innvandrere utgjorde 81 % av deltakerene i 2009 på grunnskoletilbudet og overgangsordningen fases ut i 2010, er det grunn til bekymring for IMDis målgrupper med lite utdanning. Grunnskoletilbudet må tilpasses den reelle søkergruppen og deres behov, ofte er dette arbeid. Et vanlig eksamens-

³ Brev til utvalget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2009.

⁴ Det vises til IMDis årsrapport for 2009 og NIR.

Boks 12.1 Skisse over et «introduksjonsløp» fra ankomst til ferdig program¹

Alle kommuner som bosetter flyktninger plikter å tilby introduksjonsprogram, og deltakelse i introduksjonsprogram er obligatorisk for flyktningene.

Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning skal treffes. Programmet kan vare inntil to år. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare i inntil tre år. Introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet skal være helårig og på full tid. Det skal utarbeides en individuell plan for hver deltaker. Den individuelle planen skal blant annet si noe om deltakerens mål med introduksjonsprogrammet, og hvilke aktiviteter og tiltak som må til for å nå disse. Planen skal utarbeides i samråd med den enkelte deltaker, og den skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon. Programdeltaker får tildelt en programrådgiver som fast kontaktperson. Programdeltaker blir kartlagt i forhold til arbeid, utdanning, helse.

Deltakeren mottar informasjon om rettigheter og plikter i introduksjonsordningen. Underveis i programmet er det programrådgiverens oppgave å gi fortløpende informasjon til deltakeren, for å sikre at vedkommendes rettigheter og plikter er oppfattet og forstått. Programrådgiveren skal ha kjennskap til deltakerens situasjon – herunder oversikt over deltakerens totale tiltaksvirke/kvalifiseringsløp. For å medvirke til god saksbehandling og godt forvaltningsskjønn bør programrådgiveren fatte, eller være involvert i, blant annet følgende avgjørelser:

- Tildeling av program og stønad.
- Vesentlige endringer av plan.
- Stans av programmet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte.
- Permisjon.
- Bortfall av rett til stønad.

Avgjørelsene listet opp ovenfor er enkeltvedtak i henhold til introduksjonsloven, og kan påklages til fylkesmannen.

¹ Skissen er hentet fra brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

rettet løp må også tilbys de som ønsker videre utdanning.»⁵

Det er, i følge IMDi, betydelige variasjoner med hensyn til kommunenes tjenestetilbud, herunder koordinering av tilbudet. Faktorer som synes å ha særlig innvirkning på om slik koordinering finner sted i den enkelte kommune er hvordan tjenestene er organisert og hvorvidt arbeidet med introduksjonsordningen er synlig lederforankret, jf. Kavli, Hagelund og Bråthen (2007).

Kommunene har ulik grad av måloppnåelse for introduksjonsordningen. Dette skyldes trolig ikke bare hvilken kvalitet programtilbudet har i den enkelte kommune, men også en rekke andre faktorer, både eksterne og interne. Prognoser for antall deltakere i introduksjonsprogram viser en betraktelig økning: fra ca. 12 041 i 2009 til ca. 24 200 i 2012. Kommunenes kapasitet og kompetanse vil være av stor betydning for om kvalitet kan opprettholdes og forbedres⁶.

Informasjon om introduksjonsordningen

Før en deltaker begynner i introduksjonsprogrammet, kan en innledende informasjon om introduksjonsordningen skje i regi av mottak eller gjennom et eget informasjonsprogram. Kommunen arrangerer dette i forkant, eller i starten av programmet.

Informasjonen som gis ved bosetting i kommunen, omfatter hensikten med programmet og deltakerens rettigheter og plikter. Informasjon gis individuelt med tolk, eller i gruppe med bruk av tolk(er). Noen kommuner har satt av mye ressurser til informasjonsformidling, mens andre kommuner ikke har det. Innholdet i informasjonen har stor spennvidde.

Nasjonalt introduksjonsregister

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et personregister som dokumenterer enkeltpersoners

⁵ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

⁶ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

deltakelse i introduksjonsprogram og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Registeret brukes også i forbindelse med evalueringer av introduksjonsordningen.

Registeret benyttes til:

- Registrering av kommunenes gjennomføring av ordningene i introduksjonsloven, herunder registrering av timer i norsk og samfunnskunnskap og resultater på norskprøver.
- Registrering av utlendingsmyndighetenes behandling av søknader om oppholdstillatelse og søknader om norsk statsborgerskap.

Kommunen er ansvarlig for å dokumentere deltakeres gjennomføring av introduksjonsprogram og norskopplæring for asylsøkere ved å registrere opplysninger som angitt i forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister. Gjennom NIR får kommunene tilgang til oppdatert informasjon om personer som omfattes av introduksjonsloven og norskopplæring for asylsøkere. Dette er informasjon om oppholdsgrunnlag, rettigheter og/eller plikter i forhold til ordningene i introduksjonsloven og frist for gjennomføring av retten til norskopplæring, bostedsadresse og tidligere opplæring.

Riksrevisjonens kontroll i 2009⁷ med kommunenes registrering av opplysninger i NIR for 388 deltakere med oppholdstillatelse viste:

- mangler i registreringer av søknadsdato for 341 deltakere
- manglende registreringer av opplysninger om morsmål og andre opplæringspråk for 231 deltakere
- manglende opplysninger om hvilket opplæringsnivå den enkelte er plassert på for 180 deltakere
- manglende starttidspunkt for undervisningen for 90 deltakere mens sluttidspunkt mangler for 314 deltakere
- ufullstendige obligatoriske opplysninger om deltakelse i norskopplæring

Revisjonen viser også svakheter ved datagrunnlaget i NIR som får følger for statistikk som inngår i IMDi virksomhetsrapport. Mangelfull registrering har gjort det vanskelig å benytte NIR som en pålitelig kilde for å måle resultater og måloppnåelse av introduksjonslovens ordninger, jf. IMDi 2008b.

12.2.4 Kunnskapsgrunnlag – introduksjonsordningen

Etter at introduksjonsloven hadde vært i kraft i to år, gjennomførte FAFO, i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning en evaluering av introduksjonsordningen (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

Formålet med evalueringen var å kartlegge hvorvidt introduksjonsordningen (introduksjonsprogram og introduksjonsstønad) var implementert i kommunene, om de sentrale virkemidlene i introduksjonsloven virket etter hensikten, og om ordningen har de forventede effekter i forhold til formålet om å styrke deltakernes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Rapporten fokuserer på kommunenes iverksetting av introduksjonsordningen og på hvordan det var gått med de deltakerne som hadde avsluttet introduksjonsprogrammet. I 2005 deltok i overkant av 8000 personer i introduksjonsprogrammet. Evalueringen viser at 6 av 10 tidligere deltakere var i jobb året etter at de avsluttet programmet, 15 prosent var registrert hos NAV og en av fem hadde startet utdanning. Det var store forskjeller mellom kommunene i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.

De viktigste elementene i introduksjonsloven er i stor grad iverksatt i de kommunene som bosetter flyktninger og innvandrere, men rettighets-situasjonen når det gjelder overgang til videre utdanning oppfattes som svært uklar, praksis varierer og de fylkeskommunale tilbudene er ofte mangelfulle.

Evalueringen viser at veien inn i det norske utdanningssystemet er utfordrende å skaffe oversikt over, både for byråkrater og deltakere. Rapporten foreslår en mer strategisk bosetting av personer med høyere utdanning eller planer om videre utdanning til kommuner der slike muligheter finnes, og om tiltak som kan gi lokalledene tilgang på mer spesialisert kompetanse i forhold til valg av utdanning.

Introduksjonsordningen vurderes å ha fått flere flyktninger og innvandrere raskere i arbeid enn før ordningen ble innført. I forhold til i de andre nordiske landene, klarer flyktninger i Norge seg godt i arbeidsmarkedet, selv om statistikkforskjeller mellom landene gjør det vanskelig å finne frem til absolutte tall. Mange jobber i små deltidstillinger og rekrutteringen skjer helst til serviceyrker der det alt er en stor andel ansatte med innvandrerbakgrunn. Det er, i følge rapporten, viktig at flyktningene og innvandrerne får brukt den kom-

⁷ Riksrevisjonen Dokument 1 (2009-2010).

petansen de har med seg fra hjemlandet, og at de tjener nok til å klare seg på egenhånd.

Rapporten konkluderer med at det er behov for mer kunnskap om hvordan programmet virker for kvinner, og for hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet utvikler seg på sikt. Det påpekes at vi vet lite om deltakeren har havnet, eller vil havne, på rett hylle i lys av den utdanning og erfaring de hadde med seg da de kom til Norge. Det er også behov for å vite mer om deltakernes mulighet til å bli selvforsørget.

OECD (2009b) legger vekt på at Norge er det OECD-landet som har relativt færrest stillinger uten krav til utdanning. Det stilles også krav til gode norskerdigheter i nesten alle stillinger her til lands. Dette betyr at terskelen for å komme inn på arbeidsmarkedet og kravet til produktivitet trolig er høyere her enn i andre land. Det er derfor stort behov for kvalifisering av de innvandrerne som kommer til landet uten medbrakt utdanning. Introduksjonsprogrammet er, i følge rapporten, et viktig tiltak fra myndighetenes side for å få personer med innvandrerbakgrunn inn på arbeidsmarkedet. Det fremkommer at innvandreres integrering på arbeidsmarkedet i Norge er relativt bra sammenliknet med de fleste andre OECD-land. Det er også mindre forskjell i Norge enn i andre OECD-land mellom barn født i Norge av to innvandrerforeldre og barn med to norskfødte foreldre når det gjelder utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse. OECD mener at det likevel er en spesiell utfordring å få innvandrere med lave kvalifikasjoner uten utdanning, norskkunnskaper eller relevant erfaring ut i arbeidsmarkedet. OECD påpeker at den relativt gode situasjonen for innvandrere på arbeidsmarkedet i Norge vil bli testet ut i en situasjon med økende ledighet som følge av den internasjonale finanskrisen. Erfaringer viser at det kan ta lang tid for nye innvandrere å få en fot innenfor arbeidsmarkedet i nedgangstider, og at dette har langtids-effekter på deres muligheter til selvforsørgelse. OECD anbefaler blant annet å oppmuntre kommuner til å tilby hurtigspor innenfor introduksjonsprogrammet for de som er nær ved å kunne formidles til arbeidsmarkedstiltak og endre dagens finansiering av kommunale introduksjonsprogram fra et fast beløp til et insentiv som i større grad premierer rask overgang til arbeid (OECD 2009b).

12.2.5 Introduksjonsloven – foreslåtte endringer

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte sommeren 2009 en rekke forslag til endringer i in-

troduksjonsloven og tilhørende forskrifter på høring. Forslagene omhandlet blant annet:

- Introduksjonsprogram for mishandlede personer og personer som ikke kan returnere til hjemlandet
- Innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk
- Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 300 til 600 timer
- Endring i vilkårene for å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap
- Innføring av fedrekvote på 10 uker i omsorgspermisjonen for deltakere i introduksjonsordningen i tråd med reglene i folketrygdloven

Av høringsuttalelsene fremgår blant annet at kommunesektoren gjennomgående er positiv til forslaget om utvidelse av personkretsen under forutsetning av at det gis integreringstilskudd for den nye gruppen. Også flere frivillige organisasjoner og andre støtter forslaget.

Flere høringsinstanser har påpekt at tidligere analfabeter ikke vil kunne bestå dagens prøve selv om de får mye opplæring. Flere har også påpekt et generelt behov for å gjennomgå dagens prøveordning.

Mange høringsinstanser støtter utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (introduksjonsloven § 17 første ledd), men flere er ikke enig med departementet i at økningen ikke vil medføre ekstra kostnader. Utvidelsen og innføring av obligatoriske prøver vil, ifølge Vox, trolig føre til at flere blir i opplæring lengre, og Vox mener det er grunn til å tilrettelegge for at deler av opplæringen kan foregå på andre arenaer enn klasserommet, som for eksempel en arbeidsplass. Dette antas å bidra til at innvandrere så raskt som mulig kan bli en del av det norske samfunnet. Utdanningsforbundet foreslår at deltakere som ønsker fulltids norskopplæring, kan søke om lån/stipend fra Statens Lånekasse eller andre instanser og at lån kan omgjøres til stipend ved bestått norskprøve. Forbundet ber i tillegg om at rettigheter i opplæringsloven og introduksjonsloven samordnes.

Mange høringsuttalelser støtter innføring av statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll, blant annet på bakgrunn av kunnskap om mangelfull kommunal forvaltning av sentrale kommunale plikter etter introduksjonsloven. Flere høringsinstanser er imidlertid bekymret for økt ressursbruk.

Boks 12.2 Svensk for innvandrere

I Sverige utgjør språktrening, såkalt Svensk for innvandrere, en viktig del av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Hovedhensikten med opplæringen er å hjelpe innvandrere med å finne jobb og derfor er hovedfokuset på å heve svenskferdighetene. Lengden varierer mellom 18 og 36 måneder. Språknivået er målt gjennom en nasjonal standardisert test. Basert på testresultatene avgjør arbeidskontoret om søkeren er klar for arbeidsmarkedet eller bør fortsette språkopplæringen. Nylig har den svenske regjeringen introdusert et «Svensk for innvandrere» initiativ – bedre kvalitet og tøffere krav. Tiltaket fokuserer på å styrke insentivene og midlene for å oppnå bedre kvalitet og utbytte av programmet. (OECD 2010c)

12.3 Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

12.3.1 Innledning

Alle innvandrere som kommer til landet medbringer kompetanse opparbeidet så langt i livet, basert på til dels svært ulike erfaringer og utdanninger. Det overordnede målet for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er at deltakerne skal kunne få opparbeidet seg et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke, eller bygge videre på, sin medbrakte kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnslivet for øvrig.

Gjennom introduksjonsloven har voksne innvandrere fått rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rett og/eller plikt til opplæring gjelder alle som har fått en oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter 1. september 2005.

Personkretsen for rett og plikt til norskopplæring er videre enn personkretsen for rett og plikt til introduksjonsprogram. De som deltar i introduksjonsprogrammet forutsettes å oppfylle sin rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder de som er mellom 16 og 55 år, og som har fått oppholdstillatelse som

danner grunnlag for permanent opphold. Dette omfatter blant annet følgende grupper:

- Personer med asylstatus, herunder overføringsflyktninger
- Personer med opphold på humanitært grunnlag
- Personer med kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon
- Familiegjennforente med de ovennevnte
- Familiegjennforente med norske eller nordiske borgere

Personer i gruppene som er nevnt over og som er i alderen 55 til 67 år har rett, uten plikt, til opplæring. Arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer fra land utenfor EØS/EFTA området har plikt til opplæring, men ikke rett til gratis opplæring. Norske og nordiske borgere samt personer som har opphold etter EØS/EFTA regelverket har verken rett eller plikt til norskopplæring. Det innebærer at de må betale for eventuell norskopplæring selv.

Det er mange flere innvandrere som har rett og plikt til norskopplæring enn de som har rett til introduksjonsprogram. Bare et mindretall av de som får permanent oppholdstillatelse er omfattet av retten til introduksjonsprogram. I Oslo har for eksempel bare rundt 20 prosent av de som deltar i norskopplæringen rett til introduksjonsstønad⁸. Det betyr at mange som har rett og plikt til norskopplæring kan ha utfordringer i forhold til finansiering av livsopphold, selv om de har rett til gratis norskopplæring.

12.3.2 Opplæringens omfang

Plikten til opplæring er pr i dag 300 timer: 250 timer språkopplæring og 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Ved behov kan de som omfattes av rett og plikt få inntil 2 700 timer ytterligere språkopplæring. Kommunene har fått ansvaret for å gjennomføre opplæringen. Kommunen skal tilby opplæring senest tre måneder etter at det er søkt eller satt frem krav om opplæring. Den pliktige opplæringen må være gjennomført i løpet av de tre første årene etter at en har fått permanent oppholdstillatelse, og all opplæring må være gjennomført i løpet av de fem første årene for at den skal være gratis.

Gjennomført 300 timer opplæring er et vilkår for å få permanent oppholdstillatelse.

⁸ Det vises til brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra Oslo kommune 15. oktober 2009.

12.3.3 Innholdet i opplæringen

Vox har, fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁹, fått et delegert ansvar for læreplan, norskprøver, læremiddelutvikling og faglig og pedagogisk utviklingsarbeid relatert til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettproposisjon for 2010 understrekes det at det er viktig at både de økonomiske, juridiske og faglige virkemidlene fungerer optimalt slik at en sikrer en effektiv norskopplæring med høy kvalitet.

Det er, overfor utvalget, blitt påpekt at voksne kan måtte forholde seg til mange ulike læreplaner i norsk når de skal ha opplæring: læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (forskrift til introduksjonsloven), grunnleggende norsk for språklige minoriteter (læreplan i Kunnskapsløftet) og ordinær læreplan i norsk.

Vox uttrykker i brev til utvalget:

«Det er ingen hindringer i introduksjonsloven eller tilhørende læreplan for å delta i norskopplæring og grunnskole på samme tid. Det kan være gunstig for den enkelte at dette kan skje parallelt. Men fordi det ikke gis avsluttende vurdering i faget grunnleggende norsk for språklige minoriteter, kan det være risiko for at deltakere kan slutte i grunnskolen uten at de får en vurdering som gir grunnlag for å søke fritak for norskopplæring etter introduksjonsloven. Når/hvis introduksjonsloven endres med krav om obligatoriske norskprøver og utvidet pliktperiode, slik Regjeringen nå har foreslått, kan dette også føre til større tilpasningsutfordringer mellom opplæringslov og introduksjonslov.»¹⁰

I samarbeid med IMDi, har Vox utarbeidet to planer for kvalitetsheving innen norsk og samfunnskunnskap. Planene beskriver mulige tiltak for perioden 2008-2011. Det er tre satsningsområder:

- rammene for opplæringen, herunder norskprøver
- lærernes kompetanse
- ledernes kompetanse

I 2008 og 2009 er det satset på etterutdanning for lærere og ledere. I 2008 deltok ca 2000 lærere i etterutdanning og i 2009 deltok ca 2 400. Etterutdanningskursene tar opp flere temaer. Kurs i språkpermmetodikk og vurdering av norskferdig-

heter er vektlagt. Skoleledere er sentrale i det pedagogiske arbeidet, og Vox og IMDi gjennomfører også ledersamlinger der en drøfter utfordringer og problemstillinger.

I 2005 ble det innført 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Utvikling av læremidler i samfunnskunnskap på forskjellige språk har vært prioritert, og det foreligger nå lærebøker i samfunnskunnskap på 18 språk. I 2009 ble det utlyst 1,4 mill. kroner til læremiddelutvikling. Det er også opprettet en læremiddelbase ved Vox, der forlagene kan legge inn sine produkter. Det foreligger en metodisk veiledning til læreplanen.

I oppdragsbrevet for 2010 har BLD gitt Vox i oppgave å kartlegge hvorvidt dagens lærebøker fremmer målet om deltakelse i arbeidslivet.

Kravet om å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, har vist seg å være vanskelig for mange kommuner å oppfylle, særlig for små kommuner. For å støtte kommunene i implementeringen, har Vox utviklet en database over tospråklige lærere som kan undervise i samfunnskunnskap. Databasen vil også inneholde oversikt over kurs i samfunnskunnskap som kommunene kan kjøpe fra andre kommuner. Videokonferanse som undervisningsmetode har vært utprøvd både i 2008 og 2009. Rapport fra utprøvingene viser at deltakerne er fornøyde med tilbudet, men at det er tekniske utfordringer knyttet til gjennomføringen. Vox har etablert en godkjenningsordning for private tilbydere for å sikre en forsvarlig kvalitet på opplæring som tilbys av private tilbydere. Godkjenningsordningen vil også være en støtte for innvandrere som selv skal betale for opplæringen og som kan velge mellom forskjellige tilbydere.

12.3.4 Deltakere i norskopplæringen

I 2009 var det 72 prosent av de som hadde rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som hadde begynt opplæringen innen et år etter at retten og plikten deres inntrådte. Dette er en økning fra 65 prosent i 2008.

Det totale volumet, antall elever som deltar i norskopplæringen pr. kalenderår, har økt, blant annet på grunn av økt bosetting og arbeidsinnvandring. 32 320 var registrert som deltakere i GSI pr 1. oktober 2009. Pr. 1. oktober 2008 var det registrert 26 292 deltakere.

Deltakere i norskopplæringen kan gå opp til avsluttende prøve i norsk. Fra 1. september 2005 tilbys to nasjonale avsluttende prøver som måler

⁹ Fra 1. januar 2010 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

¹⁰ Brev til utvalget fra Vox 15. februar 2010.

Tabell 12.2 Norskprøve 2.

Norskprøve 2	Muntlig del			Skriftlig del		
	Antall møtt	Antall bestått	Bestått i prosent	Antall møtt	Antall bestått	Bestått i prosent
2009	7 353	6 775	92	7 695	4 771	62
2008	5 518	5 151	93	5 693	3 117	55
2007	3 702	3 534	96	4 132	2 039	49

Kilde: Vox.

norskferdigheter på forskjellige nivåer, Norskprøve 2 og 3. Norskprøve 3 prøver ferdigheter på et høyere nivå enn Norskprøve 2. Det er Studieforbundet Folkeuniversitetet/Universitetet i Bergen som i flere år har hatt oppdraget med utvikling og gjennomføring av prøvene. I 2008 var det ca. 9000 kandidater og i 2004 ca. 4000.

De fleste går opp til både skriftlig og muntlig prøve. I 2009 bestod 62 prosent skriftlig norskprøve 2, mens 55 prosent bestod norskprøve 3. Dette er en økning fra henholdsvis 55 og 47 prosent i 2008. Målet er at ca. 60 prosent skal bestå de skriftlige prøvene på landsbasis. Resultatet på de muntlige prøvene ligger stabilt på 93 prosent på norskprøve 2. På den muntlige delen av norskprøve 3 har det vært en nedgang i antall deltakere som har bestått fra 89 prosent i 2007 til 81 prosent i 2009. Det er et mål at 95 prosent skal bestå på de muntlige prøvene, jf. IMDIs årsrapport 2009.

Av ca. 12 800 innvandrere med fem års botid ved utgangen av 2008, hadde 41,1 prosent gått opp til avsluttende, muntlig prøve i norsk og 37,6 prosent hadde gått opp til skriftlig prøve. 30,6 prosent av dem hadde bestått muntlig prøve og 23,2 prosent hadde bestått skriftlig prøve. De 12 800 omfatter alle innvandrere, uavhengig av årsaken til innvandring og landbakgrunn. I tallgrunnlaget inngår ikke de som var norske statsborgere på innvandringstidspunktet. Sammenliknet med dem som hadde fem års botid i 2004, er andelen som har gått opp til og bestått prøve fordoblet, jf. Prop. 1 S Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009-2010).

Tabell 12.3 Norskprøve 3.

Norskprøve 3	Muntlig del			Skriftlig del		
	Antall møtt	Antall bestått	Bestått i prosent	Antall møtt	Antall bestått	Bestått i prosent
2009	4 094	3 323	81	4 096	2 234	55
2008	3 512	2 872	82	3 493	1 639	49
2007	3 199	2 837	89	3 069	1 503	49

Kilde: Vox.

Kun halvparten består skriftlig prøve i norsk. Flere undersøkelser dokumenterer behovet for bedre norsk for mange innvandrere med lang botid i Norge (IMDi 2008a og b; Blom og Henriksen 2008). Norskopplæringen må tilpasses grupper med svak utdanningsbakgrunn som trenger særskilt opplæring, som alfabetisering, og disse bør tilbys flere timer. IMDi påpeker at det er behov for å øke oppmerksomheten rundt mål, resultater og kvalitet i norskopplæringen slik at andelen som består norskprøvene øker.

I dag eksisterer det en rekke ulike tester for å kartlegge norskferdigheter: Norsk prøve 2 og 3, NAVs språktester og Bergenstesten, som er en test som benyttes blant annet ved inntak til høyere utdanning. Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter har ikke sluttvurdering med karakter, men en kan få kompetansebevis for norskferdighetene. Siste variant er karakter etter ordinær norskplan.

Informasjon om opplæringstilbudet

Opinion (2010) har, på oppdrag fra IMDi, gjennomført en undersøkelse som kartlegger hva slags informasjon kommunene anvender for å nå sine innbyggere som har rett og plikt, eller bare plikt, til norskopplæring. Undersøkelsen viser at 4 prosent av kommunene ikke informerer om norsktilbudet, 2 prosent svarer «vet ikke» på spørsmålet om kommunen driver informasjonsarbeid. 1 av 2 kommuner informerer særskilt de inn-

vandrerne som mister sine ubrukte rettigheter i september 2010. Kommuner med mange innvandrere gjør dette i større grad enn kommuner med få innvandrere. Kommunene har størst tro på direkte kommunikasjon selv om mange benytter avisannonser og formelle brev.

IMDi opplyser å være i ferd med å utarbeide en nettløsning for kommunene slik at de enklere kan utforme informasjon på ulike språk, enten på papir eller nett, om norskopplæringstilbudet i sin kommune. IMDi informerer ellers om at direktoratet mottar en del henvendelser om mulighet for gratis norskopplæring på nett, både fra utlendinger som ønsker å arbeide i Norge og fra innvandrere, og gir på denne bakgrunn følgende vurdering:

«Det er sannsynligvis behov for et moderne og tilgjengelig språkopplæringsverktøy som er lett tilgjengelig og gratis. Norge trenger utenlandsk arbeidskraft framover og et slikt nettsted kan også fungere som et supplement til mer tradisjonell opplæring. (...) En gratis nettbasert ressurs kunne bidra til å utjevne forskjellene imellom de ulike kommunene. Noen kommuner vil ha store problemer med å tilby adekvat språkopplæring på ulike nivåer. Alle tiltak som bidrar til å minske kvalitetsforskjellen mellom kommunene bør vurderes grundig.»¹¹

Rapporten *Innvandrere på nett* (Vox 2010) er en analyse av den digitale kompetansen til de fem største innvandrergруппene i Norge; innvandrere fra Polen, Pakistan, Irak, Somalia og Vietnam. Undersøkelsen viser at ni av ti innvandrere bruker PC og Internett. Majoriteten av de som bruker pc, gjør dette daglig. Nesten alle har tilgang til pc hjemme, mens bare en av fire innvandrere bruker pc på jobb. Noen hovedfunn er at 41 prosent av innvandrerne, mot 27 prosent av nordmenn, mestrer dagens teknologi i liten grad. Innvandrere har relativt mye erfaring med å benytte digitale verktøy som e-post, Skype og IP telefoni til å holde kontakt med hjemlandet. Denne kunnskapen ser imidlertid i liten grad ut til å overføres til andre IKT områder. De som ikke mestrer teknologien er motivert for å lære mer og ønsker seg kurstilbud fra det offentlige.

12.3.5 Kunnskapsgrunnlag – norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Tilskuddordningen ble fra 1. september 2005 lagt om fra en aktivitetsbasert og timebasert ordning

Boks 12.3 Introduksjonscenteret i Drammen kommune

Introduksjonscenteret har en rekke tjenester. Ett av tilbudene er 50 timers samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Kurset holdes ved Introduksjonscenteret i Drammen.

Senteret organiserer og holder også kurs for andre læringssentre over hele landet. De driver kursing av tospråklige lærere og/eller tolker som skal undervise samfunnskunnskap i og utenfor senteret. Ingen tospråklige lærere får undervise i samfunnskunnskap uten å ha deltatt på kurs minst en gang. Introduksjonscenteret kjører kurs for tospråklige lærere minst to ganger i året.

Introduksjonscenteret tilbyr dessuten opplæring i samfunnskunnskap via videokonferanse. Kurs kan bestilles på 25 språk. Videokonferanse er et verktøy for å spare tid og penger. Deltakerne og læreren er geografisk atskilt, men kan likevel se og kommunisere med hverandre interaktivt i sanntid. Videokonferanse kan benyttes mellom to eller flere studioer. Dette betyr at flere kommuner kan få opplæring i 50-timers samfunnskunnskap på samme tid.

til en rammebasert ordning der tildelingen skjer på grunnlag av objektive kriterier. Rambøll Management (2007) har evaluert tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring.

Evalueringen peker på at særlig de små kommunene vil ha problemer med å ivareta de forpliktelsene som introduksjonsloven pålegger dem innenfor rammen av tilskuddordningen som ble innført i 2005. De store kommunene kan i større grad skape en fornuftig økonomi i opplæringen på grunn av stordriftsfordeler. Evalueringen peker på at det er positivt at tildelingen nå skjer etter objektive kriterier, at tilskuddet ikke er utgiftsdrivende og at det har skapt et behov i kommunene for å vurdere ressursbruken. Evalueringen peker også på at det er et ubrukt potensial for interkommunalt samarbeid, selv om en tar hensyn til at det ikke ligger til rette for det over alt på grunn av lange avstander.

Evalueringen viser også at kommunene er kommet langt med å implementere rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er likevel en del utfordringer. Kartlegging av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov

¹¹ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

kan bli bedre, ikke alle får en individuell plan, individuell tilrettelegging og en mer variert metodebruk er en utfordring, 15 prosent av kommunene gir ikke mer enn 300 timer opplæring og ikke alle får opplæring senest tre måneder etter at de har søkt om opplæring. Kravet om å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, har vist seg å være vanskelig for mange kommuner å oppfylle, særlig små kommuner.

For å støtte kommunene i implementeringen, har Vox fått i oppdrag å utvikle en database over tospråklige lærere som kan undervise i samfunnskunnskap. Databasen vil også inneholde oversikt over kurs som kommunene kan kjøpe fra andre kommuner. Et eksempel på interkommunalt samarbeid er at små og mellomstore kommuner tilbyr opplæring i samfunnskunnskap som en videokonferanse i samarbeid med en større kommune.

For å heve kvaliteten av opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble det i 2008 lagt opp til å gjennomføre etterutdanningskurs i hvert fylke for til sammen ca. 2000 lærere. I tillegg tilbyr Vox et nasjonalt kurs for tospråklige lærere som skal undervise i samfunnskunnskap og kurs i språklige emner.

Hovedkonklusjoner i evalueringen til Rambøll Management (2007) er:

- Selv om alle har fem år på seg til å gjennomføre norskopplæringen, er det så mange som 60 prosent med rett og plikt til opplæring som er i gang det første året.
- I 71 prosent av kommunene har 100 prosent av personalet pedagogisk utdanning, men få har spisskompetanse rettet mot norskopplæring for voksne innvandrere.
- Interkommunalt samarbeid er utbredt. 1/3 av kommunene som ble kartlagt driver opplæring for egne deltakere og deltakere fra andre kommuner. 17 prosent kjøper all opplæring fra andre kommuner og 16 prosent driver egen opplæring og kjøper fra andre.
- Interkommunalt samarbeid er ressurseffektivt og gir bedre kvalitet på opplæringen.

Riksrevisjonen kontrollerte i 2009¹² tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Revisjonen viste at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke tydelig nok har kommunisert overfor tilskuddsforvalterne om den enkelte tilskuddsordning er øremerket, hvilke kriterier som gjelder for måloppnåelse og bestemmelser om oppfølging og kontroll. Dette ska-

per usikkerhet med hensyn til hvilke krav i det statlige økonomiregelverket som gjelder, og hindrer enhetlig forvaltning av ordningene. Departementet uttaler i sitt svar til Riksrevisjonen at kriterier for måloppnåelse følger av introduksjonsloven og at det er fastsatt styringsparametre for hvor stor andel som skal gå opp til og bestå avsluttende prøve. Departementet ser det som viktig at tilskuddene forvaltes i henhold til regelverk for økonomistyring i staten og at det etterstrebtes lik praksis mellom fylkesmannsembetene.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fikk revisjonsbrev med merknader knyttet til svakheter i gjennomføring av tilskuddsforvaltning, og lovpålagte tiltak som gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Riksrevisjonen påpeker at manglende opplæring kan påvirke den enkeltes mulighet til integrering og deltakelse i norsk samfunns- og arbeidsliv, og ha betydning for behandling av søknader om oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap.

Fylkesmannsembetene forvalter tilskuddene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De får dermed innsyn i arbeidet med voksenopplæring i kommunene. Kontroll fra Riksrevisjonen av tilskuddsforvaltningen i ni fylkesmannsembeter viser:

- mangler i tilskuddsbrevene for alle kontrollerte fylkesmannsembeter vedrørende beskrivelse av tilskuddenes formål, tidspunkt for utbetaling, krav til rapportering, kontrolltiltak samt mulige reaksjonsformer ved uregelmessigheter
- uensartet praksis når det gjelder godkjenning pr. capitatilskudd
- tilfeller med forsinkelser i tilskuddsutbetalinger til kommuner for alle kontrollerte fylkesmannsembeter

Kontrollen viser videre at 14 av 18 fylkesmannsembeter ikke har gjennomført pålagte stikkprøvekontroller. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler at revisjonen gir et bilde av forvaltningen av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som mangelfull på en rekke områder. Departementet sier at det langt på vei deler Riksrevisjonens bekymring for hvilke konsekvenser disse svakheterne kan ha for personer i målgruppen. Departementet opplyser at det er oppmerksomt på mangler ved kommunenes implementering av bestemmelsene om norskopplæring i introduksjons-

¹² Riksrevisjonen Dokument 1 (2009-2010).

loven, og vil derfor foreslå endringer i loven for å innføre statlig tilsyn og kommunal internkontroll.

12.3.6 Overgangsordningen

Personer som har fått oppholdstillatelse før 1. september 2005 og som ikke har fått opplæring i norsk tidligere, kan få norskopplæring gjennom overgangsordningen frem til 1. september 2010.

Overgangsordningen er en videreføring av tilskuddsordningen som gjaldt før 1. september 2005. Ordningen omfatter alle over 16 år som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse før 1. september 2005, og som ikke har tatt ut de timene de trenger for å lære norsk. Deltakere som har en utdanning fra før som tilsvarer norsk grunnskole kan få inntil 850 timer opplæring og deltakere som har liten eller ingen utdanning fra før, kan få inntil 3 000 timer opplæring. Asylsøkere 16-18 år får norskopplæring innenfor overgangsordningen. Overgangsordningen opphører 1. september 2010. I overgangsordningen blir det utbetalt tilskudd pr. undervisningstime og pr. deltaker pr time.

Overgangsordningen omfatter:

- flyktninger (personer med asyl og personer som er vernet mot forfølgelse etter utlendingsloven § 15) og deres familiegjenforente.
- personer med opphold på humanitært grunnlag og deres familiegjenforente
- norske borgere
- familiegjenforente til norske og nordiske borgere
- personer med oppholdstillatelse som bor i et asylmottak mens de venter på å bli bosatt i en kommune
- asylsøkere i alderen 16-18 år uavhengig av når de kom til landet

Formålet med ordningen er å bidra til at kommunene tilbyr norskopplæring til voksne innvandrere som ikke omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ettersom de ikke er omfattet av rett og plikt til norskopplæring, må de ikke ta ut 300 timer opplæring for å få oppholdstillatelse. Overgangsordningen opphører 1. september 2010. For nærmere om aldersgruppen under 18 år, vises til kapittel 15 om barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere.

12.3.7 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Fra 2009 består tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap av et grunntilskudd, et tilskudd pr. person i målgruppa for rett og plikt, eller bare rett til, opplæring (pr. capita tilskudd) og et resultattilskudd. Tilskuddet gis i henhold til introduksjonsloven.

Evalueringen av implementeringen av rett og eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap påpekte at mindre kommuner hadde problemer med å organisere opplæringen innenfor rammen av den tilskuddsordningen som ble etablert i 2005 (Rambøll Management 2007). Det ble derfor foretatt endringer i tilskuddsordningen. I 2005 besto tilskuddet av et tilskudd pr. person i målgruppa, et resultattilskudd og et skjønnstilskudd. Skjønnstilskuddet og en styrking av tilskuddet med 95 mill. kroner i 2008, ble benyttet til et grunntilskudd til kommuner med mellom 4 og 150 personer i personkretsen for rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg er utbetalingen av tilskuddet pr. person lagt om fra utbetaling over fem år til utbetaling over tre år fra 1. januar 2010, i samsvar med tilrådingen i evalueringen og tilbakemeldinger fra kommunene.

Satsene for tilskuddet pr. person er i 2010 kr 107 400/40 300 fordelt over tre år (høy og lav sats). I tillegg får kommuner med 150 eller færre i målgruppa et grunntilskudd. Kommuner med 4-150 personer i målgruppen mottar om lag 155 000 kr. Kommuner med 1-3 personer i målgruppen mottar om lag 400 000 kr. Resultattilskudd er på 5 500 kr pr. beståtte muntlig og skriftlig del av Norskprøve 2 og 3, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, kap 653, post 60.

Eksempel – Oslo kommune: Krafttak for norskopplæring¹³

Alle voksne innvandrere i Oslo med behov for å lære norsk og samfunnskunnskap skal få opplæringstilbud. Utdanningsetaten satte i 2008 inn et krafttak for å øke kvaliteten i norskopplæringen og for at flere innvandrere skal fullføre og bestå opplæringen. Byrådsavdelingen ga i januar 2008 Utdanningsetaten i oppdrag å lage en plan for økt aktivitet i norskopplæringen for voksne innvandrere. Planen skal styrke det regionale samarbeid

¹³ Informasjonen er hentet fra www.utdanningsetaten.oslo.kommune.

det mellom bydeler og voksenopplæringsentre om introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogrammer, deriblant Ny sjanse. Det treårige prosjektet Krafttak for norskopplæring skal rekruttere, motivere og styrke voksne innvandrere til å fullføre og bestå opplæringen. Prosjektet ligger nær opp til føringene i Oslo kommunes plan for økt integrering, Groruddalsatsingen og aktiviseringsmeldingen. Disse innsatsområdene skal trekke vekslers på og styrke hverandre.

Prosjektet Krafttak for norskopplæring har tre hovedmålsettinger:

- Øke rekrutteringen slik at alle grupper av innvandrere med rett til norskopplæring får opplæring, men også slik at det gis opplæring til gruppen uten slik rett.
- Bedre kvaliteten i opplæringen slik at innvandrerne får et norsk nivå som gjør dem i stand til å mestre arbeid og utdanning.
- Øke antallet innvandrere som fullfører og består opplæringen frem til avsluttende norskprøver, og sørge for at de gjør dette så raskt og effektivt som mulig.

FAFO evaluerer satsingen¹⁴. De to første delrapportene tar for seg bakgrunnen for frafallet fra opplæringen og gir i tillegg et første bilde av innføringen av satsingen.

Oslo Voksenopplæring har laget informasjonsfilm om norskopplæring¹⁵. Filmen er oversatt med tekster på 12 ulike språk, i tillegg til norsk. Informasjonsfilmen heter «Lære mer norsk», og finnes i fire versjoner.

12.3.8 Ny sjanse

Formålet med Ny sjanse, som ble igangsatt i 2005, er å prøve ut kvalifiseringsprogram for innvandrere som pga. manglende tilknytning til arbeidslivet har vært sosialhjelpsmottakere over flere år. Programmet er organisert etter samme modell som introduksjonsprogram for nyankomne. Kvinner har vært en hovedmålgruppe. Programmene består av tett og individuell veiledning og oppfølging, og innholdet i kvalifiseringen tilrettelegges ut fra den enkeltes forutsetninger og behov. Variasjonen

er stor og prosjektkommunene har stor grad av egenutviklede tiltak for målgruppen. For mange deltakere inngår opplæring i norsk og samfunnskunnskap, tiltak for å motivere for arbeid eller bevisstgjøring om egne ressurser, samfunnsorienterte tilbud og helserettede tiltak. Deltakelse i prosjektene utløser en stønad på 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Ureglementert fravær medfører trekk i stønaden på samme måte som i introduksjonsprogrammet. Prosjektene legger også vekt på kvalifisering og formidling til ordinært arbeid.

IMDi forvalter tilskuddsmidlene til ordningen som fordeles til kommunene etter søknad. Det er også IMDi som følger opp prosjektene, og som utarbeider resultatrapporter for forsøket. Prosjektene gjennomføres lokalt i samarbeid med NAV. De tolv kommunene i landet med høyest innvandrerbefolkning har kunnet søke i tillegg til kommuner som har etablert lokale NAV-kontor.

Av tilskuddsmidlene har en andel vært satt av til den såkalte incentivordningen som gjør at kommunene, etter søknad til IMDi, kan motta kr. 10 000 pr. deltaker som er i kommet i arbeid og har stått i arbeid i 6 måneder som følge av deltakelse i Ny sjanse. Hvis deltaker fortsatt er i arbeid etter 12 måneder, kan kommunene søke om å motta ytterligere kr. 10 000. Formålet med denne ordningen er å sikre oppfølging av deltakerne også i tiden etter at de er gått over til arbeid.

Prosjektene har en overvekt av kvinnelige deltakere (75 prosent). Deltakerne er en godt voksen gruppe hvor gjennomsnittsalderen ligger på 36 år. Over 80 prosent har flyktningbakgrunn, og de største gruppene kommer fra Somalia, Irak, Iran og Afghanistan. Deltakerne i prosjektet har gjennomgående lang botid i Norge, de har liten eller ingen skolebakgrunn og en stor andel også ingen tidligere arbeidserfaring verken fra hjemlandet eller fra Norge.

IMDis rapport for perioden 2005-2007 viser at 46 prosent av deltakerne gikk over i arbeid eller utdanning etter deltakelse i Ny sjanse. Rapporten for 2008 viser at 43 prosent gikk over i arbeid eller utdanning. Nytt i 2008 var at deltakerne bruker stadig lenger tid i programmet. Mens de som gjennomførte programmet i perioden 2005-2007 i snitt var deltakere i 8,9 måneder, hadde de deltakerne som gikk til arbeid eller utdanning i 2008 i gjennomsnitt vært i programmet i 16 måneder. IMDis vurdering er at dette betyr at kvalifiseringsbehovet for deltakerne i 2008 var mer omfattende enn de tidligere deltakerne.

¹⁴ Djuve og Dæhlen 2010; Djuve og Kavli 2010.

¹⁵ Filmen viser gjenkjennelige hverdagssituasjoner der utfordringer knyttet til manglende kunnskaper i norsk, lett kan oppstå. Vi følger eksempelvis skuespillerne når de er i butikken, barnehage og mens de forsøker å lese trikketabellen. Alle filmene ligger tilgjengelig på Youtube. Link: <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2010/Film-om-norskopplaring-pa-12-ulike-sprak/>.

Rapporteringsresultatene fra IMDi viser en deltakergruppe med svake norskkunnskaper, sammensatte helseplager, store omsorgsforpliktelser og en generell lav forståelse av hvordan det norske samfunnet fungerer. Tett oppfølging trekkes frem som den viktigste faktoren for å lykkes i arbeidet, i tillegg til et etablert og fungerende samarbeid lokalt med ulike aktører og mulighet for kjeding av tiltak.

På oppdrag fra IMDi har ECON Pöyry (2007) foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse. Selv med en antatt sysselsettingsvekst som er atskillig lavere enn gjennomsnittet av resultatene til nå (kun 20 prosent), finner de at den samfunnsøkonomiske gevinsten av Ny sjanse for perioden 2005-2007 er hele 450 millioner ved at deltakerne går fra en passiv tilværelse som sosialhjelpsmottakere til lønnet arbeid.

12.4 Utvalgets vurderinger

Introduksjonsordningen

Etter utvalgets oppfatning har introduksjonsordningen gitt mer systematikk i arbeidet med nyanne flyktninger og innvandrere.

Utvalget ser med en viss uro på måloppnåelsen hos programmets kvinnelige deltakere. Kvinner avbryter programmet oftere enn menn på grunn av sykdom og permisjoner, og de går i mindre grad ut i arbeid etter fullført program. Utvalget har i denne forbindelse merket seg at det er anbefalt tiltak som vil kunne bidra til økt måloppnåelse for kvinner i ordningen. Dette dreier seg blant annet om fleksible ordninger for barnetilsyn, oppfølging av deltakere i permisjon og bedre tilrettelegging av innholdet i kvalifiseringen (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007).

Skal det kunne forventes tilfredsstillende gjennomføring av programmet for et større antall kvinner, finner utvalget at et helhetlig familieperspektiv må inngå som en del av de individuelle planene knyttet til ordningen. Utvalget anser det som nødvendig at det tilrettelegges bedre for at barns deltakelse i barnehage kan kombineres med foreldres deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Utvalget legger for øvrig til grunn at det innføres fedrekvote i permisjon ved fødsel og adopsjon på linje med reglene i folketrygden, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I et likestillingsperspektiv er det viktig at far gis større mulighet til samvær med barnet, og –

ikke minst – at flere kvinner gis en bedre mulighet til å fullføre introduksjonsprogram og komme i arbeid.

Utvalget legger til grunn at innvandrere skal kvalifiseres for det norske arbeidsmarkedet, enten direkte eller via opplæring eller høyere utdanning. Utvalget mener det kan være et betydelig potensial for bedre å tilrettelegge introduksjonsprogrammet for ulike grupper av deltakere, avhengig av om målet er arbeid, høyere utdanning eller grunnopplæring. Utvalget ser et forbedringspotensial i at NAV, med sine ordninger, kommer inn parallelt med norskopplæringen i starten av programmet. Deltakere med lite utdanning kan for eksempel i større grad tilbys andre fag enn norsk for å bedre sin allmenkunnskap. Deltakere kan blant annet tilbys grundig opplæring i IKT og personlig økonomi.

Mange innvandrere har hatt en lang vei inn i arbeidslivet. Ofte står heller ikke arbeidet de får i forhold til tidligere utdanning og yrkesbakgrunn. Utvalget vurderer tilrettelegging for arbeidstrening i kombinasjon med språkopplæringen som meget viktig for et vellykket program. Deltakere som har kommet til Norge med medbrakt høyere utdanning, kan ha betydelige utfordringer med å komme inn i arbeidslivet som følge av manglende fagspråk innenfor sitt utdanningsfelt, jf. blant annet rapporten Leger på lager (Henriksen 2008). Slike omveier, og manglende utnyttelse av medbrakt kompetanse, representerer en kostnad både for den enkelte og for samfunnet. Introduksjonsprogrammet må tilpasses og norskopplæringen må innrettes mot den utdanningen deltakeren allerede besitter. Dette vil kunne få vedkommende raskere ut i arbeid – og i et arbeid mer i overensstemmelse med vedkommendes kvalifikasjoner.

For å utnytte det rammeverk introduksjonsordningen gir, og for å ha et tilpasset faglig nivå på norskkurs, bør det søkes å innarbeide kvalifikasjonskurs for de som ønsker å ta høyere utdanning i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Slike kurs kan for eksempel knyttes til universitet/høyskole. Deltakere med høy utdanning bør få umiddelbar karriereveiledning og kurs i jobbsøking.

Utvalget antar at en betydelig andel av deltakere som ikke går videre til sysselsetting eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram, kan mangle grunnleggende ferdigheter. Utvalget anbefaler en økt satsing på grunnskoleopplæring i programperioden, noe som igjen vil kunne føre til at flere gjennomfører videregående opplæring etter avsluttet introduksjonsprogram. Som

følge av et vanskeligere arbeidsmarked vil det, etter utvalgets vurdering, kunne være behov for i større grad å vri tiltakene i introduksjonsprogrammet mer mot utdanningsrettede tiltak. Det bør vurderes utvidelse av introduksjonsprogram for flere deltakere i inntil 3 år, for å sikre at flere kan ferdigstille grunnskoleopplæringen i programperioden. Dette vil også kunne bidra til å løse utfordringer knyttet til utgifter til livsopphold.

Det bør tas hensyn til hvilke kvalifiseringstilbud kommunene er i stand til å tilby når flyktninger skal bosettes. Også muligheter for regionalt samarbeid i voksenopplæringen bør tas med i vurderingen ved bosetting.

Som følge av at ordningen fortsatt er relativt ny, er det foreløpig begrenset kunnskap om hvordan det går med deltakerne i introduksjonsprogrammet på lang sikt. Utvalget mener at det er behov for ytterligere kunnskap om hva slags utdanning deltakerne tar etter endt program, i hvilken grad deltakerne får arbeid som tilsvarer deres kvalifikasjoner, og om hva som skjer med dem som ikke går over i arbeid eller utdanning. Utvalget er for øvrig kjent med at det har vært utfordringer knyttet til registreringer og datakvaliteten i NIR, og at det er igangsatt arbeid for å forbedre disse. Det vises til Riksrevisjonens kontroll i 2009 med kommunenes registrering av opplysninger i NIR.

Norskopplæring og samfunnskunnskap

Utvalget ser det som positivt at timeantallet i norskopplæringen planlegges økt fra 300 til 600 timer. Utvalget er imidlertid kjent med at mange deltakere ikke vil være i stand til å avlegge Norskprøve 2 eller 3 innenfor programperioden, og at enkelte deltakere heller ikke består Norskprøve 2 tross flere års norskopplæring. Utvalget mener dagens frist om fullført pliktig opplæring innen tre år, bør vurderes erstattet med at opplæringen må være påbegynt innen ett år etter at rett og plikt har begynt å gjelde. Videre at dette kan knyttes sammen med et krav til gjennomstrømning satt til et visst antall timer pr år. Etter det utvalget erfarer, kan dagens frist bli en utfordring for enkelte deltakere, hvis opplæringen ikke starter umiddelbart etter at de ble innvilget rett til opplæring¹⁶.

Rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført fra 1. september 2005 for alle som har oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse. Det ble samtidig innført en overgangsordning frem til 1. september 2010. Denne ordningen skulle gi mulighet til å ta

ut gratis norskopplæring for dem som hadde behov for, og rett til, det. Utvalget ser det som bekymringsfullt at mange innvandrere ikke omfattes av rett til gratis opplæring og at dette vil gjelde langt flere etter at overgangsordningen opphører i september 2010. Utvalget mener det er behov for å følge med på hvor stort antall det er som ikke har rett til gratis norskopplæring etter 1. september 2010, og hvilke konsekvenser det har for dem det gjelder at de selv må finansiere norskopplæringen.

Utvalget ser at gratis nettbasert norskopplæring vil kunne bidra til å avhjelpe situasjonen noe. Det er utviklet flere nettbaserte tilbud med offentlig støtte, men ingen av dem er gratis. Utvalget anbefaler at det utvikles tilbud om gratis nettbasert norskopplæring.

Utvalget anser det som viktig at kommunene settes i stand til å tilby samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Et slikt tilbud bør sentraliseres og gjøres nettbasert, i tillegg til videreutvikling av fjernundervisningsmetoder og bedre tilgang på tospråklige lærere. Dette vil både kunne være besparende, stimulerende og bidra til å løse problemet med manglende lærerressurser. Kommunene bør legge til rette for at deltakerne får nødvendig informasjon og nettilgang.

Utvalget mener det bør satses mer på differensiering av og fleksibilitet i norskopplæringen ut fra den enkeltes behov, for eksempel når det gjelder hvor og hvordan opplæringen skal gis (skole/arbeidsplass). Norskopplæringen bør også sees i sammenheng med andre kvalifiseringstiltak. Det må bli tydeligere sammenheng mellom norskopplæring, opplæring for voksne etter opplæringsloven, høyere utdanning og annen kvalifisering. Særlig lavt utdannede må få mer arbeidsrettet opplæring. Utvalget har merket seg at OECD (2009b) har understreket at introduksjonsprogram og norskopplæring ikke må få en «lock-in» effekt. For eksempel bør Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) også kunne anvendes overfor ansatte som ikke har begynt på, eller

¹⁶ Av brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra Oslo kommune 15. oktober 2009 vedrørende forslag til endringer i introduksjonsloven fremgår: «Hele 80 % av de som berøres av det nye forslaget i Oslo har ikke rett på introduksjonsstønad og tar ofte opplæringen på deltid. For disse kan fristen på tre år til å ta utplikten på 600 timer innen fristen, bli en utfordring. I tillegg må man ihht. dagens regelverk selv finansiere norsktimene som ved fristens utløp er ubenyttet, hvilket få i målgruppen har økonomiske midler til. I tillegg mister man potensielt rett til ytterligere 2400 timer, ettersom dette kun tilbys etter at pliktige timer er gjennomført. En god del kvinner blir dessuten gravide i løpet av treårs fristen, hvilket heller ikke gir rett til utsatt frist.»

fullført, norskopplæring. Utvalget ser for øvrig det som positivt at dagpengeforskriften ble endret med virkning fra 17. november 2009 slik at også permitterte og delvis ledige nå kan kombinere dagpenger og opplæring i norsk med samfunnskunnskap.

Utvalget vil påpeke det store fremtidige behovet for kvalifisert pedagogisk personell i opplæringen for voksne. Det er behov for etterutdanning og profesjonalisering av lærere i denne utdanningen. Det vises for øvrig til kapitler om opplæring for voksne og om kompetanse.

Utvalget mener at det kan være forvirrende med mange ulike tester i norsk. Det kan være en fordel om antall tester for å bedømme norsknivået til kandidaten reduseres.

Utvalget har registrert utfordringene knyttet til læreplansspørsmål. Utvalget mener utfordringene må vurderes i sammenheng med den anbefalte gjennomgangen av opplæringen for voksne, jf. kapittel 11.

Det er behov for kunnskapsutvikling på feltet, blant annet når det gjelder effekter av den opplæringen som gis i norsk og samfunnskunnskap, og sammenhengen mellom innholdet i opplæringen, pedagogikk og resultater.

Forholdet til grunnopplæring spesielt organisert for voksne

Utvalget vil sterkt anbefale at det igangsettes et arbeid for å vurdere den fremtidige organiseringen av, og innholdet i, opplæringen for voksne. I denne forbindelse vises til utvalgets vurderinger vedrørende grunnopplæringen spesielt organisert for voksne.

Utvalget mener opplæringstilbudet til voksne minoritetsspråklige generelt fremstår fragmentert og fordelt på mange aktører, fra overordnet statlig nivå og ned til førstelinjenivå. Dette fører blant annet til hindringer for at målet om rask overgang til utdanning eller arbeid kan nås. Utvalget viser til at bruken av grunnskolefag i introduksjonsprogrammet er svært begrenset. Samtidig har utvalget merket seg at rundt en tredel av deltakerne hadde liten eller ingen utdanning.

Utvalget ser det som en utfordring at det er manglende sammenheng mellom introduksjonsloven og opplæringsloven. Utvalget har erfart at dette blant annet gir særlige utfordringer for inn-tak til videregående opplæring for voksne, men også til grunnskole. Det kan ikke stilles krav til norskferdigheter, men samtidig er opplæringen i liten grad tilpasset voksne innvandreres behov.

Det vises også til Rambølls evaluering av norskopplæringen som viser at det er behov for nye metoder og bedre individuell tilpasning av denne opplæringen. Programrådgivere rapporterer om vanskeligheter med tilpasset videregående opplæring, enten som del av introduksjonsprogrammet eller som en naturlig overgang etter avsluttet program¹⁷.

IMDi har overfor utvalget anbefalt en gjennomgang av opplæringsloven for å se om definisjoner, aldersgrenser, tilhørende forskrifter og insentivordninger¹⁸ er tilpasset dagens befolkning, og om disse ivaretar både lovens formål og opplæringspolitiske føringer knyttet til integrering. Andre lover, som folketrygdeloven og arbeidsmarkedsloven med forskrifter, som gir kriterier for stønader og aktivitet, har ulik definisjon av begrepet «utdanning» eller «ordinær utdanning»¹⁹. Det kan være av interesse å se nærmere på hvordan NAV-systemet fanger opp innvandrere med lite utdanning og hva slag aktiviteter og/eller stønader disse tilbys. Utvalget vil anta at dette er problemstillinger som også Velferds- og migrasjonsutvalget vil se nærmere på.

For spørsmålet om harmonisering av regelverk mer generelt legger utvalget til grunn at Kunnskapsdepartementet er kjent med dette utfordringsbildet, og vurderer dette i sammenheng med Utdanningsdirektoratets innspill vedrørende en mer omfattende gjennomgang av opplæringslovens struktur mv. Det vises også til høringsuttalelser til forslag om endringer i introduksjonsloven.

Utvalgets forslag til tiltak:

Introduksjonsordningen

- Et helhetlig familieperspektiv må inngå som en del av de individuelle planene knyttet til introduksjonsordningen. Det må tilrettelegges bedre for at barns deltakelse i barnehage kan kombineres med foreldres deltakelse i introduksjonsprogrammet.
- NAV må komme inn med sine ordninger parallelt med norskopplæringen i starten av introduksjonsprogrammet.

¹⁷ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

¹⁸ For eksempel støtteordninger til arbeidsgivere som har elever innenfor praksiskandidatordningen der aldersgrensen er opp til 25 år.

¹⁹ Et eksempel er at norskopplæring og grunnskole, som ikke er eksamensrettet, ikke regnes som utdanning for mottakere av overgangsstønad (folketrygdeloven). Slik utdanning utløser blant annet ikke utdanningsstønad.

- Introduksjonsprogrammet må tilpasses og norskopplæringen innrettes mot den utdanningen deltakeren allerede besitter.
- Kvalifiseringskurs må innarbeides for de som ønsker å ta høyere utdanning i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Deltakere med høy utdanning bør få umiddelbar karriereveiledning og kurs i jobbsøking.
- Satsing på grunnskoleopplæring i programperioden må styrkes. Dette vil kunne føre til at flere gjennomfører videregående opplæring etter avsluttet introduksjonsprogram.
- Introduksjonsprogrammet må utvides for flere deltakere i inntil 3 år, for å sikre at flere kan ferdigstille grunnskoleopplæringen i programperioden.
- Det må tas hensyn til hvilke kvalifiseringstilbud kommunene er i stand til å tilby, og til muligheter for regionalt samarbeid i opplæringen for voksne, når flyktninger skal bosettes.
- Kunnskap om metoder i introduksjonsordningen og effektene av disse må systematiseres.
- Det er behov for ytterligere kunnskap om hva slags utdanning deltakerne tar etter endt program, i hvilken grad deltakerne får arbeid som tilsvarer deres kvalifikasjoner, og om hva som skjer med dem som ikke går over i arbeid eller utdanning.
- Det er behov for å følge med på hvor stort antall det er som ikke har rett til gratis norskopplæring etter 1. september 2010, og hvilke konsekvenser dette får for dem det gjelder.
- Det må utvikles tilbud om gratis nettbasert norskopplæring. Utvalget anser det som viktig at kommunene settes i stand til å tilby samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår.
- 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår bør sentraliseres og gjøres nettbasert, i tillegg til videreutvikling av fjernundervisningsmetoder og bedre tilgang på tospråklige lærere.
- Det bør satses mer på differensiering av, og fleksibilitet i, norskopplæringen ut fra den enkeltes behov. Norskopplæringen bør sees i sammenheng med andre kvalifiseringstiltak. Det må bli tydeligere sammenheng mellom norskopplæring, opplæring for voksne etter opplæringsloven, høyere utdanning og annen kvalifisering. Særlig lavt utdannede må få mer arbeidsrettet opplæring. Det er behov for etterutdanning og profesjonalisering av lærere i opplæringen for voksne.
- Det er behov for kunnskapsutvikling på feltet, blant annet når det gjelder effekter av opplæringen som gis i norsk og samfunnskunnskap, og sammenhengen mellom innholdet i opplæringen, pedagogikk og resultater.

Norskopplæring og samfunnskunnskap

- Dagens regel om fullført pliktig opplæring innen tre år, bør vurderes erstattet med at opplæringen må være påbegynt innen ett år etter at rett og plikt begynte å gjelde, og at dette kan knyttes sammen med et krav til gjennomstrømming satt til et visst antall timer pr år.
- Forholdet til grunnopplæring for voksne
- Det er behov for en nærmere gjennomgang av den fremtidige organiseringen av, og innholdet i, opplæringen for voksne på alle nivåer.

Kapittel 13

Minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning

13.1 Innledning

Historien om minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning er på mange måter en suksesshistorie. Det er en suksesshistorie både for den enkelte som gjennom egen innsats har lyktes med å kvalifisere seg og gjennomføre høyere utdanning, for det norske utdanningssystemet og for norsk integreringspolitikk. På samme tid er det nyanser i dette bildet. Det er variasjoner mellom minoritetsgrupper, skjevheter i valg av studier og visse utfordringer knyttet til gjennomføringsgrad. Det må imidlertid understrekes at det er noe mangelfull kunnskap om minoritetsspråklige studenters studievalg og yrkeskvalifisering, og at det derfor er behov for forskning knyttet til disse problemstillingene.

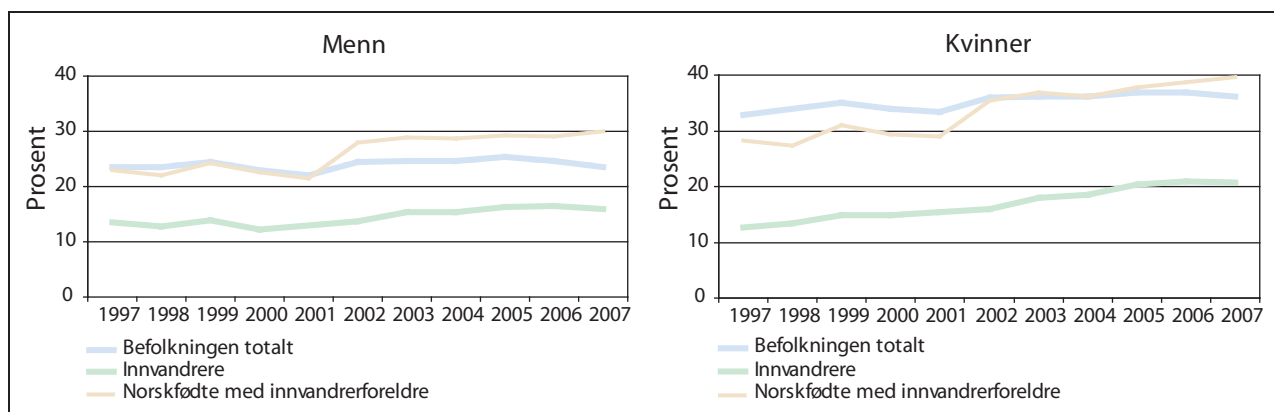
13.2 Kunnskapsgrunnlag

Fra 2000 til 2005 økte antallet studenter med innvandrerbakgrunn i alderen 19 til 24 år fra 4000 til 7000 – fra 4 prosent til nærmere 7 prosent. De aller fleste av disse studentene – 6000 – hadde ikke-vestlig bakgrunn (Henriksen 2006: 61). Mange

studenter med ikke-vestlig landbakgrunn er svært ambisiøse, og mange starter høyere utdanning rett etter videregående opplæring sammenlignet med majoritetsungdom (Støren 2005: 89). Tall for 2007 viser at 27 prosent av innvandrerne, 46 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre, mot 24 prosent av alle elever, fortsatte i høyere utdanning samme høst som de hadde fullført videregående opplæring (Daugstad 2008: 55).

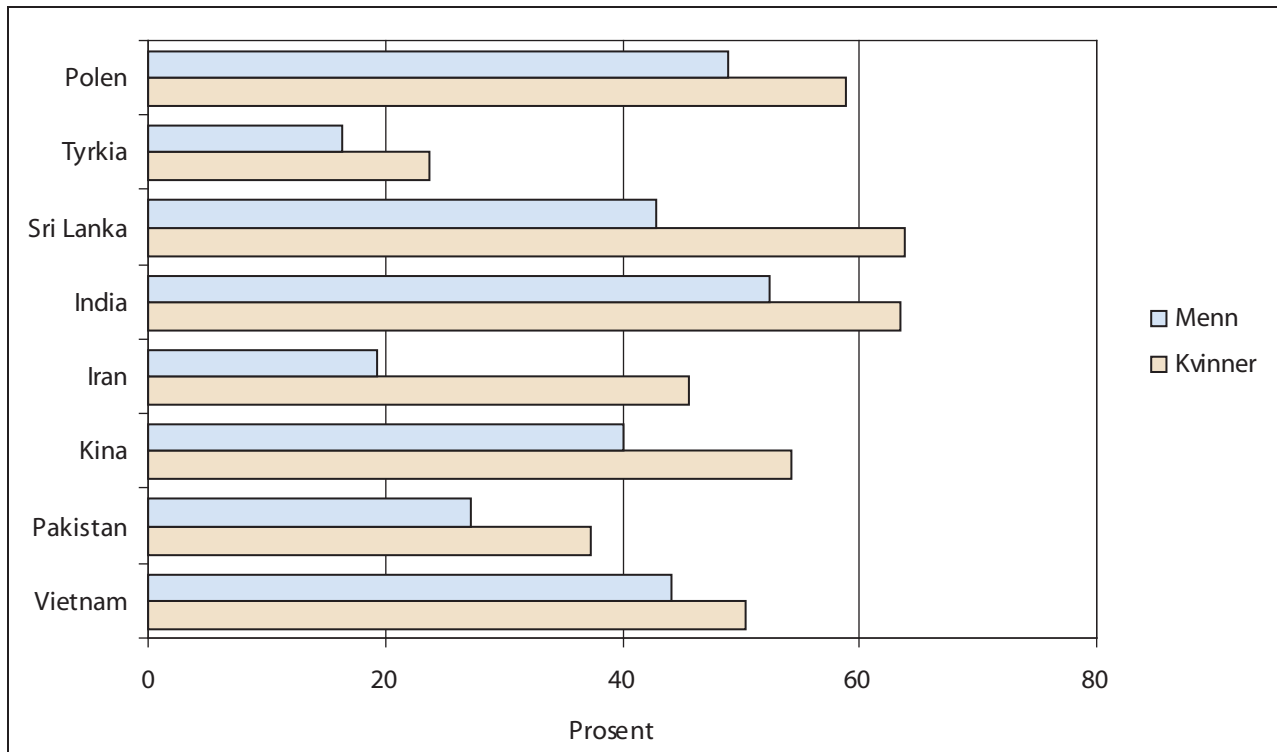
Ikke-vestlige innvandrere tar fremdeles høyere utdanning i mindre grad enn resten av befolkningen, mens de som er født i Norge med to ikke-vestlige foreldre i dag studerer minst like ofte. Høsten 2007 var 18 prosent av alle innvandrere og 35 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 19-24 år i gang med høyere utdanning. Til sammenligning var andelen i hele befolkningen 30 prosent (Daugstad 2008:55). At førstegenerasjonsinnvandrere henger etter, kan skyldes at noen med manglende skolegang (ev. skolegang som ikke godkjennes i Norge) fra hjemlandet befinner seg i grunnskole eller i videregående opplæring. I eldre studentkull er innvandrere bedre representert enn blant de yngre studentene (Henriksen 2006: 62).

Kvinner i alderen 19-24 år som var født i Norge med innvandrerforeldre, var i 2007 best represen-



Figur 13.1 Studenter i høyere utdanning i prosent av registrerte årskull 19-24 år, 1997-2007, etter kjønn og innvandrerbakgrunn.

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB.



Figur 13.2 Norskfødte med innvandrerforeldre 19-24 år, andel i høyere utdanning. Kjønn og landbakgrunn. 2007.

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB.

tert i høyere utdanning, med 40 prosent. Blant mennene i den samme gruppen var tallet 30 prosent. Både norskfødte menn og kvinner med innvandrerforeldre deltar i høyere utdanning i større grad enn snittet av befolkningen. I 2007 var snittet for norskfødte menn med innvandrerforeldre 6 prosentpoeng høyere enn for menn i hele befolkningen. For kvinner var forskjellen 4 prosentpoeng (Daugstad 2008: 62).

Målt i andel av årskull 19-24 år i 2005 hadde norskfødte med indiske, polske og srilankiske foreldre den klart høyeste deltakelsen i høyere utdanning i 2007, med respektive 58, 53 og 52 prosent. Blant de største gruppene, norskfødte med pakistanske og vietnamesiske foreldre, er deltakelsen på henholdsvis 32 og 47 prosent. Det er store kjønnsforskjeller, og i alle gruppene er det flest kvinner som studerer. Blant norskfødte med indisk og srilankisk bakgrunn var det i begge gruppene 64 prosent av kvinnene som studerte, mot henholdsvis 52 og 43 prosent blant mennene. Blant kvinner med vietnamesiske foreldre var 50 prosent som studerte, og 44 prosent blant mennene. Også blant norskfødte kvinner med pakistanske foreldre var studietilbøyeligheten lik snittet for kvinner i hele befolkningen, 37 prosent. For

norskfødte menn med pakistanske foreldre var studietilbøyeligheten tre prosentpoeng høyere enn snittet for alle menn. Blant unge med tyrkiske foreldre var studietilbøyeligheten betydelig lavere, 24 prosent for kvinner og 16 prosent for menn (Daugstad 2008: 63-4).

Det har vært en økning i antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i høyere utdanning på 2950 fra 2004 til 2008, jf. tabell 13.1. Andelen av totalt antall studenter har samtidig økt fra 7,7 til 9 prosent (19 271 studenter). Det er størst andel i allmenne fag, naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag og primærnæringsfag. Lavest andel er det i fagområdet samfunns- og sikkerhetsfag og andre servicefag og lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk.

Apotekfag (farmasi, reseptarfag, apotekteknikk og andre apotekfag) er populære blant studenter med ikke-vestlig bakgrunn, og de utgjorde 22 prosent (116 personer) i 2005 av den totale studentmassen. Apotekfagene er særlig populære blant vietnameserne. Også i tannhelsefagene er studenter med ikke-vestlig bakgrunn sterkt representerte, og de utgjorde over 14 prosent av studentene i 2005. I de naturvitenskapelige og tekniske fagene som matematikk, statistikk, fysikk, kje-

Tabell 13.1 Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre totalt og andel innvandrerbefolkning av totalt antall studenter fordelt på fagområde.

År	2004		2005		2006		2007		2008	
	A) ¹	B) ²	A)	B)	A)	B)	A)	B)	A)	B)
Allmenne fag	139	10,4	158	10,7	162	9,9	220	12,5	215	12,5
Humanistiske og estetiske fag	2795	9,7	2996	10	2832	10,3	2834	11,4	2520	9,9
Lærerutd og utd i ped	1576	5,1	1763	5,8	1809	6	1919	6,3	1950	6,4
Samfunnsfag og juridiske fag	2185	7,1	2439	7,7	2480	8,1	2606	9,2	2635	8,9
Økonomiske og administrative fag	2518	6,9	2726	7,5	3006	8,1	3317	8,9	3636	9
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	3558	10,4	3498	10,7	3710	11,3	4040	12,3	3758	11
Helse-, sosial- og idrettsfag	3162	7,3	3450	7,8	3760	8,4	3967	8,9	4129	8,9
Primærnæringsfag	136	10,7	112	9,7	130	12,1	131	12,7	104	9,9
Samf- og sikkerhetsfag og andre servicefag	110	5,1	139	5,4	151	5,8	221	7,2	203	5,5
Uoppgitt fagfelt	142	10,3	96	8,9	341	11,4	500	13,6	121	7,2
Totalt	16321	7,7	17377	8,2	18381	8,7	19755	9,5	19271	9

¹ A) Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre totalt.

² B) Andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre av totalt antall studenter

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB.

mi og biologi hadde 8,4 prosent av alle studentene mellom 19 og 24 år ikke-vestlig bakgrunn i 2005. 5,3 prosent av alle studenter med ikke-vestlig bakgrunn studerte ett av de nevnte fagene, mens det for resten av befolkningen var 3,6 prosent av alle studentene.

I 2005 studerte 2200 personer mellom 19 og 24 år medisin. Av disse hadde nær 8,3 prosent ikke-vestlig bakgrunn. «Tettheten» av studenter med ikke-vestlig bakgrunn på medisinstudiene var 40 prosent høyere enn gjennomsnittet for de andre fagene. Juridiske fag var i 2005 omtrent like populære blant dem med innvandrerbakgrunn som medisin; henholdsvis 3,2 og 2,8 prosent av studentene med slik bakgrunn valgte disse utdanningsveiene (Henriksen 2006: 63-65).

Støren (2009) har også sett på hvilke studier ungdom med innvandrerbakgrunn velger. Spesielt de som er født i Norge av innvandrerforeldre velger oftere prestisjefylte studier enn studenter med norsk bakgrunn. Dette er studier som medisin, odontologi, siviløkonom, juss og sivilingeniør; de velger imidlertid ikke veterinærstudier. I tillegg velger ungdom med innvandrerbakgrunn of-

tere økonomisk-administrative studier og ingeniørutdanning. Lærerutdanning og andre studier innenfor pedagogikk er ikke populære blant denne gruppen. Det samme gjelder også for humanistiske fag. Studenter med ikke-vestlig bakgrunn velger også bachelorutdanninger innenfor helse- og sosialfag i mindre grad enn studenter med norske, men masterutdanninger innenfor dette feltet velger de i større grad enn etnisk norsk bakgrunn. Imidlertid har Helgeland (2008) i sin masteroppgave funnet at rekrutteringen av innvandre- re til sykepleie- og omsorgsstudier er høyere enn for studenter med norsk bakgrunn, noe han mener kan skyldes en tro på større suksess på arbeidsmarkedet etter fullførte studier.

Tolkeutdanning

Tolking i offentlig sektor gjør fagpersoner og offentlige tjenestemenn i stand til å informere, veilede og høre partene i en sak, på tross av språkbarrierer. For å styrke tilgangen på kvalifiserte tolker ble det høsten 2007 opprettet et permanent utdanningstilbud for tolker ved Høgskolen i Oslo (HiO).

Formålet med tiltaket er å øke utdanningen av tolker til rettsvesen, helsevesen og andre offentlige tjenester slik at borgere med annet språk enn norsk sikres rettighetene de har krav på.

Tolkeutdanningen ved HiO er nettbasert med samlinger, og tilsvarer tilbud tidligere gitt ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Høgskolen i Sør-Trøndelag og Høgskolen i Telemark. Grunnmodulen Tolking i offentlig sektor (30 studiepoeng) gir en innføring i tolkens ansvarsområde med særlig vekt på konsekutivtolking av dialoger innenfor rammen av fremmøtetolking i norsk offentlig sektor. Søkningen til studiet er god, og ved utgangen av 2009 hadde 234 studenter i 40 språk fullført emnet. I tillegg hadde 124 studenter i 20 språk fullført påbygningsmodulen Tolking i retts- og nemndsmøter (15 studiepoeng) som gir en innføring i tolking under komplekse møter. Studenter fra hele landet følger studietilbudene, hvor gjennomføringsraten er over 80 prosent.

HiO arbeider med utvikling av flere påbygningsmoduler, slik at tilbudet på sikt kan utvides til et gradsstudium. I tillegg har HiO utviklet etterutdanningsemnet Kommunikasjon via tolk (5 studiepoeng) for helsepersonell med behov for tolking i sitt arbeid. Tolkestudiet er ikke et språkstudium, og det forutsettes at studentene har gode språkferdigheter i begge språk før studiet begynner. Bare halvparten av søkerne tilfredsstiller kravene i opptaksprøven som tester studentens grunnleggende ferdigheter i norsk og tolkespråket. Utdanningen ved HiO kvalifiserer studentene for Nasjonalt tolkeregister¹, og høyskolen samarbeider med andre høyskoler og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) for å ivareta et landsdekkende tilbud og tilby språk som det er registrert behov for i offentlig sektor.

Lærerutdanninger

Kunnskapsdepartementet støttet et prosjekt der ni høyskoler samarbeidet om å utvikle og tilby en treårig faglærerutdanning for tospråklige på bachelornivå. Studiet var rettet mot morsmålslærere og tospråklige assistenter som hadde behov for å komplettere utdanningen sin for å få undervisningskompetanse i flere fag i grunnskolen. Stu-

dietilbudet var delvis nettbasert og tilpasset studentenes bakgrunn og behov. Studenter som hadde relevant utdanning fra utlandet eller fra Norge, kunne få fritak for noen fag. Høgskolen i Hedmark hadde koordineringsansvaret. Utviklingsprosjektet for faglærerutdanningene ble avsluttet i 2008, og det ble evaluert samme år.

Evalueringen viste at de fleste som tok denne utdanningen, ikke ble ansatt i ordinære lærerstilling etter endt utdanning (Valenta og Berg 2008). Dette skyldes ifølge evalueringen at skole- (arbeidsgiverne) ikke kjenner godt nok til kompetansen utdanningen gir og dels at de uteksaminerte har for få andre skolefag i fagkretsen. Ved Høgskolen i Oslo har en lagt om til en ordning der en kan velge inn ordinære undervisningsfag og velge ut morsmål, og dette mener mange av studentene vil lettere gi jobb i ordinære lærerstilling.

I 2005 var det ca. 350 som begynte på faglærerutdanningen for tospråklige, og høsten 2006 startet 338 studenter opp. De første studentene (21) fullførte og fikk vitnemål våren 2007, og våren 2008 var det ca. 30 som ble uteksaminert. Flere av institusjonene som var med i prosjektet (høyskolene i Hedmark, Oslo, Bergen, Vestfold og Sør-Trøndelag, samt Universitetet i Agder), fortsetter faglærerutdanningen innenfor ordinære rammer.

Førskolelærerutdanningen har utmerket seg når det gjelder å inkludere og støtte studenter med innvandrerbakgrunn, og har i flere år arbeidet for å gi alle studenter flerkulturell yrkeskompetanse. FoU-arbeid med fokus på det flerkulturelle feltet utføres løpende.

Førskolelærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo har markert seg gjennom en rekke prosjekter som kjennetegnes av en flerkulturell profil og et nært samarbeid med praksisfeltet.

«Arena for flerkulturell kompetanse»² er en møteplass og et forskernettverk som diskuterer og videreutvikler praksiser, kunnskaper og FoU i et flerkulturelt samfunn. I forskernettverket står praksisrettet forskning og utdanningsforskning sentralt, herunder også internasjonalt samarbeid som involverer førskolelærere, høyskole- og universitetsansatte.

Ved Dronning Mauds Minne Høgskole førte lav studiegjennomføring blant førskolelærerstudentene med flerkulturell bakgrunn til at høyskolen startet et veiledningsrettet deltidsstudium med ekstra oppfølging av disse studentene fra 2002. Det har bidratt til en firedobling av antall

¹ Nasjonalt tolkeregister gir oversikt over praktiserende tolkers kvalifikasjoner og skal sikre markedet tilgang til kvalifiserte tolker. Registeret som ble opprettet i september 2005, blir driftet og utviklet av IMDi. Målet er at alle som trenger tolk i offentlig sektor skal ta utgangspunkt i Nasjonalt tolkeregister ved ethvert søk etter tolk. Nasjonalt tolkeregister er allment tilgjengelig på www.tolkeportalen.no.

² <http://arenahio.oppdateringsfabrikken.no>

Boks 13.1 Early childhood pedagogues approaches to diversity, difference, equity and social justice

The purpose of this project is to create an environment for early childhood pedagogues' to explore their understandings, approaches and practices with a specific focus on diversity, difference, equity and social justice across two cities: Oslo, Norway and Sydney, Australia. The project will take the form of practitioner enquiry.

førskolelærerstudenter med flerkulturell bakgrunn på tre år. Den viktigste tilretteleggingen har vært å tilby studiet på deltid, da mange av studentene ønsker å jobbe ved siden av studiene. I tillegg har studentene fått tilbud om spesielt tilrettelagt eksamensform i alle fag. De har også fått tilbud om veiledning og ekstra oppfølging direkte etter ordinær undervisning.

Arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (ABf)³ er en deltidsutdanning over fire år som kombinerer studier og arbeid. Studiet er rettet mot assistenter og barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen, og organisert slik at både studiested, arbeidssted og praksis inngår som sentrale læringsarenaer. Studentene får mulighet til å utdanne seg til førskolelærere uten at barnehagen mister viktig arbeidskraft og assistentene mister inntekt. Studiet forutsetter et nært samarbeid mellom høyskole/universitet, barnehagemyndigheter, arbeidsgivere og den enkelte barnehage. Det første opptaket ved Høgskolen i Oslo høsten 2007 var øremerket minoritetsspråklige studenter. Ved senere opptak til ABf har minoritetsspråklige blitt tatt opp på linje med øvrige studenter. Minoritetsspråklige studenter utgjør i dag 33 prosent av den samlede studentmassen på 140 studenter.

Fra høsten 2009 tilbyr ti høyere utdanningsinstitusjoner arbeidsplassbaserte/relaterte studier innen førskolelærerutdanning: Høgskolene i Os-

³ Arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning har en betydelig forskningsportefølje som utføres av en tverrfaglig forskergruppe som underviser på ABf-studiet. Flere av prosjektene er utviklet i samarbeid med studenter og representanter fra praksisfeltet. <http://www.hio.no/Enheter/Avdeling-for-laer-erutdanning-og-internasjonale-studier-LUI/Arbeidsplassbasert-foerskolelaererutdanning-ABf>
FoU-prosjektene er forankret i fagplanens føringer og prinsipper om en inkluderende læreplan og inngår i forsker-nettverket Arena.

Boks 13.2 Inkluderende læreplaner

For å ivareta og sikre et mangfoldig og flerkulturelt studiemiljø, bygger fagplanen for ABf-studiet på prinsippene om en inkluderende læreplan. Det betyr at fagplanen gjennom sin tilnærming til teori og praksis, arbeidsmåter, undersøkelser og læringsstrategier anerkjenner at studentene har ulike kulturelle, sosiale og personlige erfaringer. Studiet skal etterspørre og bygge på studentenes mangfoldige bakgrunn som en ressurs for profesjonskvalifiseringen. Fordi studentene arbeider i barnehage mens de studerer, skal studentenes yrkespraksis inngå som en læringsarena for observasjon, utprøving og kritisk refleksjon.

(Fagplan for arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning, HiO – 2009:3)

lo, Vestfold/Østfold, Telemark, Nord-Trøndelag, Volda, Hedmark og Sogn og Fjordane, Universitetet i Stavanger og den private høyskolen NLA Høgskolen.

Eksempel på kompetanseutvikling for ansatte i barnehagen

KOMPASS⁴, Kompetanseutvikling for barnehageassistenter med minoritetsspråklig bakgrunn, er et program med vekt på erfaringsbasert læring og arbeidsplassen som læringsarena. Bakgrunnen for prosjektet var utfordringene knyttet til rekruttering av førskolelærere og assistenter i barnehagene i flere av Oslos bydeler, med et særlig fokus på assistenter med minoritetsbakgrunn. En ønsket å gi barnehageassistenter, ofte med lang erfaring, en mulighet til mer formalisert kompetanseutvikling gjennom en kombinasjon av teoretisk innføring i sentrale emner knyttet til arbeid i barnehager, og praktisk hverdagerfaring. Et viktig prinsipp var å utvikle et praksisrelatert og erfaringsbasert studium, spesifikt rettet mot lokale satsningsområder i de enkelte bydeler og barnehager.

KOMPASS er i dag etablert seg som et sentralt samarbeidsprosjekt mellom førskolelærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo og flere av Oslos bydeler og nabokommuner. Deltakerne tas opp på grunnlag av realkompetanse eller studiekompe-

⁴ Granholt og Furu (2006): Et kompass for inkludering. Høgskolen i Oslo.

Boks 13.3 Kompass

Gjennom arbeid og bekreftelse har jeg funnet tilbake til meg selv, en person med evner og kvalifikasjoner. Rett og slett til den personen jeg engang var i et annet land og med et annet språk. KOMPASS har gitt meg selvtilliten tilbake.

Tidligere kursdeltager, i dag student ved førskolelærerutdanningen – Abf

tanse og oppnår 15 studiepoeng ved avlagt eksamen. Siden starten i 2001 har nærmere 350 assistenter gjennomført kurset hvor majoriteten av studentene har minoritetsbakgrunn. KOMPASS beskrives som et svært vellykket prosjekt, også med tanke på motivasjon til videre studier.

Stipend til minoritetspråklige lærere

Fra 2003 er det innført en stipendordning til minoritetspråklige lærere for utdanning som gir formell kompetanse for undervisning i skolen. NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) forvalter stipendordningen i samarbeid med skoleeierne. Morsmålslærere/tospråklige lærere uten formell kompetanse for undervisning i skolen kan innvilges stipend for å gjennomføre utdanning som fører frem til godkjent formell kompetanse. Tilbudet gjelder for lærere som underviser på andre morsmål enn norsk, dansk, svensk, samisk, fransk, tysk og engelsk.

Ved hvilke utdanningsinstitusjoner studerer minoritetspråklige studenter

Det er flest minoritetspråklige studenter ved universitetene, og det er særlig Universitetet i Oslo som trekker opp snittet. Av høyskolene er det Høgskolen i Oslo som har flest minoritetspråklige studenter, og Handelshøyskolen BI har flest av de private høyere utdanningsinstitusjonene. Ifølge Statistisk sentralbyrå har universitetene ca. 8 prosent studenter med ikke-vestlig landbakgrunn, de vitenskapelige høyskolene ca. 4 prosent og de statlige høyskolene ca. 6 prosent pr. 1. oktober 2008.

De fleste institusjonene lager ikke statistikk over minoritetspråklige studenter, men ved Høgskolen i Oslo gjøres det basert på egenrapportering⁵. Studieåret 2006/2007 var andelen slike studenter vel 14 prosent på høyskolens bachelorstu-

dier og 16 prosent på masterstudiene. I 2009 er tallet 18 prosent. Flesteparten av studentene som tar en mastergrad, går på masterstudiet i flerkulturell og internasjonal utdanning, men de finnes på alle masterstudiene. Antallet registrerte minoritetspråklige studenter ved bachelorstudiene har vært i underkant av 1000 de siste årene. I tillegg var det registrert 52 studenter ved masterstudiene og 118 studenter ved årsstudiene og videreutdanningene. 119 personer som tok enkeltfag til bachelorgraden for tospråklige faglærere, kom i tillegg (Andersen 2007).

13.2.1 Gjennomføring, studieeffektivitet og karakterprestasjoner

Støren (2009) har sett på gjennomføring og studieeffektivitet blant studenter på lavere og høyere grads studier og viser at studieeffektiviteten blant studenter på lavere grads studier er generelt svakere enn masterstudentene. På lavere grads studier har menn svakere gjennomføring enn kvinner, og ungdom med innvandrerbakgrunn svakere enn ungdom med norsk bakgrunn. Mannlige ikke-vestlige innvandrere på lavere grad er de med aller svakest gjennomføring. Det er store forskjeller innenfor de forskjellige studiene. Bachelorstudentene innenfor helse- og sosialfag har høyest studieeffektivitet, mens de innenfor ingeniør- og teknologiske fag, samfunnsvitenskapelige fag, humanistiske fag og økonomisk-administrative fag har lavest.

Kvinnelige masterstudenter uten barn har høyest studieeffektivitet. Blant mennene er det norskfødte med to utenlandskfødte foreldre som har høyest gjennomføring etterfulgt av masterstudenter med norsk bakgrunn.

Når det gjelder frafall, er det flere menn (både med norsk bakgrunn og innvandrere) enn kvinner som slutter, men det er flest ikke-vestlige innvandrere. Norskfødte med to ikke-vestlige foreldre er ikke overrepresentert i denne gruppen.

Kolby og Østhus (2009) viser at det er merkbare prestasjonsforskjeller mellom majoriteten og norskfødte med to ikke-vestlige foreldre som i perioden 1990-2004 har avlagt lavere grads eksamen ved de fire største universitetene samt Norges handelshøyskole. Norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrere presterer markant lavere enn majoritetsstudenter i høyere utdanning. Prestasjonsforskjellene mellom norskfødte med to utenlandskfød-

⁵ Tallene er basert på egenrapportering, og for studieåret 2006/07 var svarprosenten 93 ved Høgskolen i Oslo.

Boks 13.4 Nattergalen

Mentorordningen «Nattergalen» ble startet i 2008 for å medvirke til at flere barn med minoritetsbakgrunn fullfører videregående utdanning og fortsetter i høyere utdanning. Studenter ved barnevern- og sosialfaglige utdanninger får tilbud om å være mentor for barn med minoritetsbakgrunn i alderen åtte til 12 år. Åtte høyskoler/universiteter deltar i ordningen. Videre er det et mål at de ansatte i barnevernet skal bli mer kultursensitive i møtet med barn, unge og familier, og at flere unge med minoritetsbakgrunn velger å utdanne seg innenfor barnevern- og sosialfag.

Nattergalen skal vare i tre skoleår, frem til våren 2011, og skal evalueres. Evalueringen skal undersøke hvilket utbytte barna og studentene som deltar har hatt, og undersøke hvordan ordningen er organisert ved hvert lærested. Foreløpige rapporteringer tyder på at deltakerne har positive erfaringer med prosjektet¹.

Før Nattergalen kom til Norge og ble rettet mot barnevern- og sosialfagsutdanningene, har ordningen vært et tilbud i lærerutdanningen enkelte steder i Sverige. Der har ordningen også blitt utvidet til å inkludere andre studieretninger, for eksempel tannleger og ingeniører. Nattergalen har nå blitt en permanent virksomhet ved Malmö lærerhøgskole under navnet Näktergalen mentorsverksamhet.

¹ Brev til utvalget fra Barne- og likestillingsdepartementet 29. september 2009.

te foreldre og innvandrere er imidlertid så små at de ikke kan tillegges vekt. Mens nærmere halvparten av majoritetsstudentene oppnår et karakternivå som er lik eller høyere enn gjennomsnittet, så gjelder dette kun ca. 30 prosent av studentene med innvandrerbakgrunn. Disse forskjellene kan ikke forklares ut ifra studentenes sosiale bakgrunn, hvilke karakterer de oppnådde på videregående skole, hvilket universitet eller hvilken fagretning graden er avlagt ved. En mulig forklaring er at minoritets- og majoritetsstudenter har tilgang til ulike typer nettverk, og at dette har betydning for kunnskapsoverføring og prestasjoner. En annen mulig forklaring er at majoritetsstudenter med høyt utdannede foreldre har tilgang til spesifikt norske kulturelle ressurser, og at dette ikke gjelder i samme grad for

minoritetsstudenter med høyt utdannede foreldre. De ulike forklaringsmodellene kan alle virke som innspill til hvordan høyskoler og universiteter tilrettelegger undervisningsopplegget, hvilke studentstøtte i form av veiledning og mentorvirksomhet det gis tilgang til, og hvilke erfaringer og kompetanse som etterspørres i studiesammenheng.

Høgskolen i Oslo har også laget en undersøkelse over hvordan karakterene for kullet fra høsten 2003, som skulle ha fullført bachelorstudiene våren 2006, fordeler seg mellom studenter med begge foreldre født utenfor Norden og med foreldre født i Norden (Skaarer-Kreutz og Andersen 2007). Flere studenter med foreldre fra utenfor Norden strøk, og gjennomsnittskarakteren for disse er D, mens det for studentene med foreldre fra Norden er C. 61 prosent av studentene med foreldre fra Norden fullførte studiet på normalt tid (3 år), mens tilsvarende tall for de andre studentene var 44 prosent. Studenter med foreldre fra Norden fullfører også studiene oftere enn de andre, og andelen er henholdsvis 65 og 46 prosent.

13.2.2 Rekruttering og oppfølging av minoritetspråklige studenter

Det er opprettet et samarbeidsprosjekt mellom høyskolene i Hedmark, Oslo, Bergen, Vestfold og Østfold, Dronning Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning og Universitetet i Agder, som har fokus på å utvikle og gjennomføre ulike tiltak for å øke rekruttering og gjennomstrømming av tospråklige studenter i førskolelærerutdanningen. Oslo-området, hvor mangelen på førskolelærere er særlig stor, prioriteres særskilt. Generelt er prosjektet rettet mot utvikling av fagplaner og ekstra tiltak for å støtte de tospråklige studentene både i søknadsprosessen og underveis i studiet, med særlig vekt på støtte i norskfaget. Høyskolene har utviklet lokale modeller som varierer mellom tilrettelagte tilbud i ordinære studier og egne studietilbud for tospråklige. Prosjektet ses i sammenheng med strategiplanen Likeverdige opplæring i praksis! Dette samarbeidsprosjektet er inne i sin avsluttende fase. Gjennom to arbeidsseminarer våren 2010 fokuserer nettverket på dokumentasjon og formidling av erfaringer.

MiFA

Universitetet i Oslo (UiO) fikk i 2003 tildelt midler fra Kunnskapsdepartementet til et fireårig prosjekt med fokus på minoritetsungdom. Prosjektet

fikk navnet Minoriteter i Fokus i Akademia (MiFA), som senere har blitt endret til Mangfold i Fokus i Akademia. I løpet av prosjektperioden arbeidet MiFA med:

- Rekruttering av flere studenter, med hovedvekt på minoritetsungdommer med ikke-vestlig bakgrunn. I tillegg satset prosjektet på tiltak rettet mot nyankomne flyktninger og innvandrere.
- Oppfølging og veiledning av studenter. Dette involverte støttetiltak for at studenter skulle kunne gjennomføre studier til normert tid, samt aktiviteter for å bygge opp et inkluderende studiemiljø ved UiO.
- Samarbeid med næringslivet og arbeidsgiverorganisasjonene med tanke på formidling av ferdiguteksaminerte kandidater til arbeidslivet.
- Opprettelsen av et flerkulturelt studietilbud, og bidratt med kunnskapsutvikling om det flerkulturelle Norge ved UiO (IMER-tilbudet).
- Opprettelsen av en mentorordning i stor skala for å styrke punkt 1, 2 og 3 samt for å tilrettelegge rekrutteringsinnsatsen i forhold til skolereformen Kunnskapsløftet.
- Ressurs i mangfoldsspørsmål internt ved UiO, både mot de ulike fakultetene, sentraladministrasjonen, SiO og studentorganisasjonene. I tillegg har prosjektet opprettet kontakt med og vært en ressurs også mot eksterne institusjoner, som ulike departementer, kommuner, andre universiteter, høyskoler, videregående skoler, ungdomsskoler og voksenopplæringer.

Etter at prosjektperioden var slutt ble MiFA integrert som en del av studieavdelingen ved UiO. MiFA jobber fortsatt med å prøve å øke deltakelsen av ulike minoriteter i høyere utdanning. Gjennom rekruttering og utadrettet virksomhet satser MiFA på å øke skoleelevers bevissthet om høyere utdanning, samt å motivere studenter ved UiO til å fullføre høyere utdanning.

MiFA samarbeider med videregående skoler i Oslo gjennom en rekke ulike tiltak. Tiltakene er åpne for alle, men de viktigste målgruppene er minoritetsungdom og nyankommende voksne innvandrere som ønsker å studere ved UiO. Gjennom en målrettet satsning på minoritetsungdom har andelen minoritetsstudenter ved UiO doblet seg i løpet av MiFAs levetid.

MiFA har følgende tilbud:

- MiFA-studenthjelp. Dette er et lavterskeltilbud der erfarne MiFA-veiledere gir råd og veiledning i akademisk skriving og andre ting studentene måtte lure på.

- Mentorordning på Hersleb skole. UiO-studenter hjelper utvalgte skoleelever ved Hersleb skole med skolearbeidet, gir dem litt ekstra motivasjon og et lite innblikk i universitetsverdenen.
- Veiledning og hjelp til rådgivere i skoleverket.
- Kurs med fokus på norsk som arbeidsspråk. Høsten 2008 satte MiFA i gang kurs for studenter med minoritetsbakgrunn som har avsluttet sin utdanning. Gjennom kurset får deltakerne en innsikt i problemstillinger og utfordringer knyttet til arbeidslivet.
- MiFA-café. To ganger i semesteret arrangeres MiFA-café som er åpen for alle, og temaene strekker seg fra kulturfeltet, via politikk til ulike temaer knyttet til flerkulturelle utfordringer.

Høgskolen i Oslo

Høgskolen i Oslo (HiO) begynte i 1999 å prøve ut rekrutteringsmetoder gjennom kommunikasjon rettet mot pakistanske miljøer som en del av sitt rekrutteringsarbeid. I 2003 ble det toårige prosjektet Minoriteter i Profesjonsutdanning (MiP) opprettet med én stilling og finansiert av departementet. Prosjektet hadde også erfaringsspredning som oppgave, og derfor ble nettbladet MaiA – Mangfold i Akademia startet i 2004. MaiA kommer ut fire ganger i året og har ca. 600 abonnenter over hele landet⁶.

Høgskolen i Oslo driver også praktisk rekrutteringsarbeid gjennom oppsøkende virksomhet overfor utvalgte minoritetsmiljøer og gjennom nettverk og kontakt med innvandrersorganisasjoner/studentforeninger. Tyrkiske miljøer er for tiden prioritert. Høgskolen har også formidlet et stipend fra et privat legat til ti minoritetsstudenter som kan bli gode rollemodeller for minoritetsungdom. Ellers arbeides det med å få hensynet til minoritetsstudenter inn i de ordinære studenttiltakene, som f.eks. Karrieresenteret. Studentambassadører med minoritetsbakgrunn inngår nå i det ordinære studentkorpsset ved HiO som drar på skolebesøk og står på stands på utdanningsmesser mv.

I inneværende strategiperiode 2008-2011 har HiO intensivert og ekspandert sin satsing på et flerkulturelt og internasjonalt studiemiljø gjennom storsatsingen Interkult⁷. HiO har som mål å kvalifisere alle studenter på HiO til yrkesutøvelse i det flerkulturelle samfunnet, nasjonalt og internasjonalt.

⁶ For mer informasjon se <http://www.hio.no/prosjekter/maia>.

⁷ <http://hio.no/content/view/full/67512>.

Boks 13.5 Plymouth University: Studenter i oppsøkende virksomhet

Studenter som går 2. studieår, rekrutteres og læres opp som ambassadører for å delta i den oppsøkende virksomheten og på sommerskolen. Elever på 16-17 år fra samarbeidsskoler får velge et fag og tilbringe en dag sammen med en student. Dette må elevene søke om å bli med på.

I tillegg finnes det en mentorordning, hvor studenter har personlig kontakt med utvalgte skoleelever, og gir råd over e-post. Mentorordningen har vært drevet i ni år og er svært vellykket, men svært kostbar. Derfor dekkes bare skoler som ikke ligger for langt unna. Mentorene må ha kontakt med sin «mentee» ukentlig i 20 uker.

Jobben som ambassadør eller mentor er bra betalt, slik at dette erstatter andre deltidsjobber studentene kunne hatt i studietida. Studentene må søke på disse jobbene, og de får opplæring og veiledning underveis. En forsøker å velge studenter med «utradisjonell» bakgrunn, som kanskje selv er rekruttert fra underprivilegerte klasser og områder. Studentene blir også observert med tanke på å finne noen med lederegenskaper.

nalt. Sentrale temaer i Interkult-prosjektet er rekruttering av minoritetsspråklige studenter, tilrettelegging av studier, læringsutbytte, trivsel, studiegjennomføring og karriereveiledning. Andre sentrale temaer er rekruttering av minoritetsspråklige tilsatte, kompetanseutvikling på området for alle høyskolens tilsatte, ved siden av internasjonalisering, hjemme og ute. Sammenhengen mellom et flerkulturelt og et internasjonalt studiemiljø skal vektlegges.

Interkult lyser årlig ut midler, og har til nå støttet bortimot 100 små og store tiltak og prosjekter på alle avdelinger ved HiO. Prosjektorganiseringen oppfordrer til engasjement og eierskap i avdelingene, hvor tilsatte og studenter selv formulerer tiltak og prosjekter i nærhet til egen arbeids- og studiesituasjon.

Prosjektet skal bidra til å styrke høyskolens egen identitet som utdannings- og forskningsinstitusjon, og samtidig bidra til å profilere HiO som et flerkulturelt og internasjonalt studiested i forhold til arbeids-, samfunns- og kulturliv regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Boks 13.6 Aston University, Birmingham

Fra 2005 ble bredere deltakelse (widening participation) hovedfokus i strategiplanen, og denne endringen førte til at tre kjerneområder ble skilt ut og tildelt ressurser:

- Oppsøkende virksomhet og utvidet rekruttering
- Læringsutbytte og studentstøtte
- Praksis i arbeidslivet og jobbmuligheter

Utvalgte skoler og aldersgrupper inviteres til besøk med omvisning, fagdager og såkalte mesterklasser. Dette består av populariserte smakebiter fra ulike fag. I fem uker er det skolebesøk hver dag. Studenter læres dessuten opp som mentorer for elever som trenger motivasjon.

Sentrale temaer i Interkult-porteføljen er:

- Styrking av flerkulturelle og internasjonale perspektiv i fagplaner, pensum og studiemateriell.
- Rekruttering av studenter og tilsatte med minoritetsbakgrunn.
- Internasjonalisering, ute og hjemme.
- Tiltak som styrker internasjonalt samarbeid og mobilitet.
- Tiltak som bidrar til et variert, mangfoldig og engasjerende studiemiljø.
- Videreutvikling av pedagogisk praksis som ivaretar mangfold.

Politi høgskolen

Politi høgskolen (PHS) har ca. 5 prosent studenter med minoritetsbakgrunn, og høgskolens prioriterte målsetting er at politistyrken skal avspeile den flerkulturelle sammensetningen i det norske samfunnet. Prosjektet «Rekruttere og beholde» er et samarbeidsprosjekt mellom Politidirektoratet og PHS. 20 polititjenestemenn/-kvinner med minoritetsbakgrunn skal veilede ungdom med tilsvarende bakgrunn som ønsker å søke PHS. Prosjektet «Ut i felten» er et pilotprosjekt ved PHS hvor praksisansvarlige og lokale medarbeidere ved Mangle- rudd politistasjon i Oslo, Trondheim sentrumsstasjon og Bergen sentrumsstasjon veileder lokale minoritetsungdommer med interesse for politiyrket. PHS har også opprettet en egen flerkulturell e-post- adresse. Minoritetsungdom som PHS får kontakt

Boks 13.7 Eksempler på Interkult-prosjekter

Interkult-prosjektet PLUSS

PLUS er et samarbeidsprosjekt mellom studieseksjonen, Læringssenteret og Pedagogisk utviklingscenter ved Høgskolen i Oslo.

PLUS arbeider med å utvikle et helhetlig og målrettet system for inkluderende studentstøtte ved HiO. Studentstøtten skal være rettet mot hele studieførløpet fra rekruttering til overgangen til arbeidslivet.

PLUS har åpnet studieverksted som en del av Læringssentrene med studieveiledere og skrivementorer som et tilbud til alle studenter.

Praksisnærhet styrker utdanningene

På HiO har sosialfagutdanningene latt sosialarbeidernes erfaringer veie tungt i videreutvikling av pensum, undervisningsopplegg og praksis ved sine studier.

Ved å bringe praksiserfaringer direkte inn i utdanningene blir studentene bedre rustet i sitt møte med et flerkulturelt samfunn.

Ved avdeling for samfunnsfag er en både opptatt av å rekruttere bredt og mangfoldig, og styrke flerkulturelle perspektiver og referanser i utdanningsløpet. Slik vil studentene bli bedre kvalifisert til sin sosialfaglige profesjonsutøvelse i et flerkulturelt samfunn.

med gjennom oppsøkende virksomhet eller på e-post, inviteres til å besøke høyskolen.

GNIST – partnerskap for en helhetlig lærersatsing

GNIST er en bred satsing for å styrke kvaliteten på lærerutdanningen og videreutvikle lærerprofesjonen. Det er et femårig samarbeid (2009-2014) mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet, KS, LO, NHO, Pedagogstudentene, Studentenes Landsforbund, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund, Norsk skolelederforbund og Nasjonalt råd for lærerutdanning. Partnerskapet jobber for å øke statusen til lærerne og rekruttere flere gode lærere for fremtiden, og hovedpunktene i samarbeidet er en omfattende rekrutteringskampanje, forbedring av lærerutdanningen og kompetanseheving for lærere og skoleledere. Befolkningssammensetningen gjør det øn-

Boks 13.8 Aspirantutdanning i Sverige

I Sverige har en over tid jobbet med utdanningsordninger som effektivt skal integrere innvandrede akademikere i det svenske arbeidslivet. I dag drives det «aspirantutdanning» ved Høgskolen i Malmö, Høgskolen i Borås og Linköpings Universitet. Modellen bygger på en kombinasjon av yrkestilpasset språktrening, intensiv karriereveiledning, kvalifisert praksis og tilbud om komplementære kurs og studier. Evalueringer av ordningen viser at aspirantutdanningen gir en unik studie- og yrkesveiledning gjennom individuell tilpassning. Den identifiserer komplementeringsbehov, og tilbyr samtidig muligheten for å gjennomføre de nødvendige komplementeringene. I tillegg får aspirantene sjansen til praktisk validering av deres reelle kompetanse i arbeidslivet gjennom den praksisen som inngår.

skelig å rekruttere lærere med minoritetsspråklig bakgrunn siden denne gruppen er underrepresentert blant norske lærere.

13.2.3 Supplerende utdanning

Mange som flytter til Norge, har høyere utdanning og arbeidslivserfaring fra andre land. Samtidig evner norsk arbeidsliv kun i begrenset grad å benytte den kompetansen og erfaringen mange i innvandrerbefolkningen besitter.

Den senere tid er det lagt ned en del arbeid i å utvikle gode systemer for vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning.

Brautasetutvalget ble satt ned med det formål å utrede problemstillinger knyttet til systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge. Utvalget ble bedt om blant annet å foreslå tiltak som kan gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig. Samtidig skulle utvalgets forslag sikre søkerens rettigheter med hensyn til krav om en forståelig og rettferdig saksbehandling. Spesielt fikk utvalget i oppdrag å vurdere behov for endringer som ville bidra til bedre integrasjon av innvandrerbefolkningen i det norske arbeidsmarkedet.

Behovet for supplerende utdanningsordninger som gjør veien til relevant arbeid kortere, er stort. Brautasetutvalget gikk ikke nærmere inn på pro-

blemstillinger rundt dette, men viste til at supplerende utdanningsmuligheter innenfor yrker som for eksempel sykepleiere, ingeniører, fysioterapeuter, lærere og førskolelærere vil kunne være avgjørende for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. For mange blir veien til arbeidslivet lang med dagens utdanningsmuligheter, og samtidig går norsk arbeidsliv glipp av store ressurser og høyt kvalifisert arbeidskraft.

Det finnes mange erfaringer på tiltak og forsøksordninger å se til, både nasjonalt og internasjonalt.

I april 2010 ble INVIA, NOKUTs informasjonssenter om godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning, åpnet. INVIA er et nasjonalt informasjonssenter som skal informere om de norske autorisasjons- og godkjenningsordningene, og skal være en veiviser til alle som ønsker godkjenning av utenlandsk utdanning og/eller yrkeserfaring. INVIA skal gjøre det lettere å finne veien videre i arbeidslivet eller til videre studier i Norge.

13.3 Overgang fra høyere utdanning til arbeidsliv

NIFU foretok i 2002 en kandidatundersøkelse blant personer bosatt i Norge som var uteksaminert fra tre og et halvt til fem år tidligere, i Norge eller i utlandet, både personer med innvandrerbakgrunn (95 prosent var innvandrere og 5 prosent norskfødte med innvandrerforeldre) og norsk bakgrunn. Denne viser at det er store forskjeller i risiko for arbeidsledighet mellom kandidater med innvandrerbakgrunn og norsk bakgrunn, slik det også er funnet i andre undersøkelser foretatt på ulike tidspunkter (Støren 2004). Blant ikke-vestlige innvandrere var andelen som hadde opplevd arbeidsledighet et halvt år etter eksamen, over dobbelt så høy som blant de med norsk bakgrunn, og det samme gjaldt dem som hadde opplevd arbeidsledighet i løpet av en periode på tre til fire år (Støren 2006). For eksempel var beregnet sannsynlighet for å være arbeidsledig i første fase etter eksamen for en mannlig ingeniør som var uteksaminert i en alder av 29 år i 1998, 8 prosent for en med norsk bakgrunn, mot 20 prosent for en med samme karakteristika som hadde ikke-vestlig bakgrunn.

Økt arbeidsledighet blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn kan skyldes en kombinasjon av færre relevante kontakter og et mindre utbygd nettverk, herunder trolig også dårligere

kjennskap til det norske arbeidsmarkedet, og – for enkelte – svake norskkunnskaper, samt trolig også diskriminering i en eller annen form (Støren 2004). De aller fleste nyutdannede med ikke-vestlig bakgrunn klarer seg imidlertid bra i det norske arbeidsmarkedet. Men det å starte karrieren med å oppleve arbeidsledighet får spesielt negative følger for kandidater med ikke-vestlig bakgrunn. Mye tyder på at det virker stigmatiserende for denne gruppen, mens det ikke gjør det for andre kandidater. Det er også mange flere av de ikke-vestlige innvandrerne enn av de med norsk bakgrunn og de vestlige innvandrerne som har en jobb de er overkvalifisert for.

Evensen (2009) har sett på norskfødte med innvandrerforeldres møte med arbeidsmarkedet, og konkluderer med følgende:

- Etterkommere av ikke-vestlige innvandrere har signifikant større sannsynlighet for å være uten inntektsgivende arbeid første året etter eksamen enn majoritetskandidater. Dette gjelder også når kandidatene som sammenliknes er like med hensyn til utdanningstyper og karakterprestasjoner.
- Ikke-vestlige etterkommere med siviløkonomeksamen har særlig dårlige jobbutsikter, med åtte prosents sannsynlighet for å være uten inntektsgivende arbeid, mot majoritetsbefolkningen én prosent.
- Etterkommere av ikke-vestlige innvandrere og majoritetskandidater som er bosatt i Oslo, har så godt som like gode jobbutsikter. Blant kandidatene som var bosatt andre steder i landet, er det større forskjeller mellom etterkommere og majoriteten med hensyn til å få en fast jobb som nyutdannete.

Drange (2009) har sett på forskjeller i graden av heltidssyssetting⁸ mellom kvinnelige etterkommere, innvandrerkvinner og majoritetskvinner med høyere utdanning. Resultatene viser at andelen med stabilt heltidsarbeid er høyest blant majoritetskvinner, nest høyest blant etterkommere og lavest blant innvandrerkvinner, uansett botidslengde. For alle kvinnegruppene økte sannsynligheten for å være stabilt heltidssyssettsatt med utdanningslengde, men sammenhengen mellom utdanning og heltidsarbeid er mindre sterk for innvandrerkvinner enn for kvinnelige etterkommere av innvandrere og majoritetskvinner.

⁸ Må ha en arbeidstid på 30 timer eller mer pr. uke.

13.4 Regelverk – opptakskrav til høyere utdanning

Opptakskrav til høyere utdanning er fastsatt i forskrift⁹:

«§ 2-1. Generell studiekompetanse – Kunnskapsløftet

(1) Det generelle grunnlaget for opptak til universiteter og høyskoler (generell studiekompetanse) skal normalt være:

Vitnemål om bestått norsk treårig videregående opplæring som gir studie- eller yrkeskompetanse,

eller

fylt 23 år i løpet av opptaksåret og kan dokumentere minimum fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning (23/5-søkere). Om-sorgsarbeid og militær førstegangstjeneste eller siviltjeneste kan også regnes som arbeidserfaring. Som utdanning gjelder bestått årstrinn i videregående opplæring, godkjent årskurs fra folkehøyskole, og/eller eksamen fra studium av minst ett års varighet.

For begge alternativene over kreves følgende fag fra videregående opplæring som må være dekket innenfor, eller tatt i tillegg til kravene over:

- norsk 393 timer
- engelsk 140 timer
- matematikk 224 timer
- naturfag 140 timer
- samfunnsfag 84 timer
- historie 140 timer.

Fagene er oppgitt med samlet omfang i timer (60 minutters enheter). Fagene må være bestått med karakteren 2 eller bedre.

(2) For søkere som har bestått norsk 309 timer og samisk/finsk 309 timer og historie 113 timer, gjelder ikke kravet om norsk 393 timer og kravet om historie 140 timer.

(3) Opptaksorganet har plikt til å vurdere om annen utdanning eller dokumentasjon av kunnskaper kan godkjennes som likeverdig. Departementet kan gi nærmere regler.

(4) Søkere med generell studiekompetanse på grunnlag av videregående opplæring eller tidligere ordninger før Kunnskapsløftet, skal fortsatt ha generell studiekompetanse, jf. overgangsbestemmelsen i § 9-1.

§ 2-2. Utenlandsk utdanning

(1) Søkere med 3-årig videregående utdanning fra de andre nordiske landene er kvalifi-

sert for opptak uten tilleggskrav i norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler i de respektive landene.

(2) Søkere som har utenlandsk utdanning fra land utenfor Norden, må dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk 3-årig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse, jf. sjette ledd, og i tillegg dokumentere kunnskaper i norsk med én av følgende prøver:

1. Bestått norsk med 393 timer fra videregående opplæring.
2. Bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene.
3. Bestått eksamen fra 1-årig høyskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter.
4. Test i norsk, høyere nivå, («Bergenstesten») med minimum 450 poeng eller «bestått» etter ny vurderingsordning f.o.m. høsten 2009.

(3) Universitetet eller høyskolen kan godta annen dokumentasjon av norskkunnskaper. Søkere som for eksempel vil dokumentere norskkunnskaper med norsk eller et annet nordisk språk som morsmål, må normalt dokumentere at de har hatt opplæring i morsmålet på minst norsk/nordisk grunnskolenivå.

(4) Søkere som har utdanning fra International Baccalaureate (IB), og som enten har tatt norsk A eller norsk B på minst lavere nivå («standard level»), eller som oppfyller kravene i tredje ledd, fyller kravene til generell studiekompetanse dersom de i tillegg oppfyller ett av følgende krav:

1. oppnådd diplom fra International Baccalaureate (IB)
2. oppnådd IB-Certificate med mer enn 20 poeng og bestått i tre fag på lavere nivå («standard level») og tre fag på høyere nivå («higher level»), eller bestått to fag på lavere nivå («standard level») og fire fag på høyere nivå («higher level»). Slike søkere kan ikke ha lavere karakter enn 3. Theory of Knowledge, Creativity, Action and Service og Extended Essay må også være bestått.

(5) Kravene til norskkunnskaper gjelder ikke for søkere som skal tas opp til fremmedspråklige utdanningsprogram, og studenter som deltar i internasjonale utvekslingsprogram.

(6) GSU-listen er bindende ved opptak til høyere utdanning.»

⁹ Forskrift 31. januar 2007 nr. 173 om opptak til høyere utdanning.

I rundskriv F-09-07 fremgår ellers at GSU-listen, som er utarbeidet av NOKUT, viser om andre lands utdanning er på nivå med norsk videregående skole. Denne listen kan benyttes ved opptak av søkere med utdanningsbakgrunn fra utlandet. Søkere kan ikke pålegges å ta fag som er oppfylt gjennom dokumentert videregående opplæring fra hjemlandet. Opptaksorganene skal i slike tilfelle foreta en vurdering av søkerens utdanning i forhold til kravet om generell studiekompetanse. Søkere med opptaksgrunnlag fra utlandet som tilfredsstiller krav om generell studiekompetanse, men som ikke kan dokumentere engelsk på nivå med engelsk fra norsk videregående skole, kan alternativt dokumentere dette ved godkjent engelsk språktest, jf. anbefalingene i GSU-listen.

Test i norsk – høyere nivå («Bergenstesten»)

Bergenstesten henvender seg til personer som søker opptak til høyere utdanning i Norge, og til arbeidstakere som trenger en dokumentasjon på sine norsksferdigheter. Dette gjelder først og fremst personer som ikke har norsk som morsmål, men slik dokumentasjon er også aktuell for norske statsborgere som har eksamen fra videregående skole i utlandet.

Bergenstesten, som har eksistert siden 1987, er utarbeidet ved Norsk språktest (et samarbeid mellom Universitetet i Bergen og Studieforbundet – Folkeuniversitetet). Testen består av en skriftlig og en muntlig test. Dette er separate tester som blir tatt uavhengig av hverandre. Den muntlige testen inneholder oppgaver i muntlig presentasjon, argumentasjon og samtale, og den skriftlige testen inneholder oppgaver i leseforståelse, skriftlig produksjon og grammatikk, ord og uttrykk.

13.5 Utvalgets vurderinger

Mange av de minoritetsspråklige studentene gjør det meget bra i høyere utdanning. De er ofte svært motiverte og setter seg høye mål ved for eksempel å velge de prestisjetunge utdanningene, men det finnes også utfordringer. Det bør være et mål at et bredere lag tar høyere utdanning, at flere menn deltar og at de minoritetsspråklige studentene sprer seg utover flere av de forskjellige utdanningene som tilbys.

Rekruttering av studenter med ulik bakgrunn som et samfunnsansvar

Som vist har flere høyskoler og universiteter i Norge jobbet systematisk med rekrutteringsarbeid for å nå ut til et bredt lag av befolkningen. Spesielle prosjekter og tiltak har vært rettet mot grupper som tradisjonelt sett ikke har søkt seg til, fått tilbud om eller gjennomført høyere utdanning.

Utvalget vil peke på at et globalisert utdanningsmarked krever at høyskoler og universiteter jobber godt med markedsføring for å tiltrekke seg studenter og konkurrere om «de beste hodene». I tillegg handler rekruttering om å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for et bredt lag av befolkningen, og dermed bidra til målet om et likeverdig utdanningstilbud for alle. Høyere utdanningsinstitusjoner i Norge befinner seg i en situasjon med økende grad av konkurranse og markedsorientering nasjonalt og internasjonalt, parallelt med et tydelig samfunnsansvar og mandat, ytterligere forsterket av et flerkulturelt samfunn hvor studenter besitter svært ulik bakgrunn og erfaring.

Utvalget mener bred og mangfoldig rekruttering av studenter og tilsatte svarer til alle disse perspektivene i høyere utdanning. Dette representerer både et konkurransefortrinn nasjonalt og internasjonalt, det bidrar til større kompetanse- og erfaringsbredde innen utdanningsinstitusjonene og ut i arbeidslivet. Utvalget ser at dette er viktig som virkemiddel for økonomisk og sosial mobilitet, utvikling og utjevning.

Yrkesgrupper som møter befolkningen, bør også gjenspeile befolkningen

Tendensen når en ser på søkertall og gjennomføring, er som vist positiv. Personer med innvandrerbakgrunn tar i økende grad høyere utdanning. Samtidig vises en konsentrasjon ved enkelte fag og studieområder, og også ulik grad av deltakelse i utdanning og arbeidsliv avhengig av opprinnelsesland og foreldres utdanningsnivå.

Utvalget mener derfor rekrutteringsarbeidet må intensiveres på flere hold. Strategiene må tilpasses slik at det arbeides for generelt høyere deltakelse blant underrepresenterte grupper, samtidig som det rettes en innsats mot større variasjon i studie- og yrkesvalg. Utvalget finner at dette også er et spørsmål om representasjon. Det er ønskelig at det rekrutteres et mangfoldig studentgrunnlag innen utdanninger som helse- og sosialfag, lærerutdanninger og mediefag. Dette er synli-

ge profesjonsfelt, som har direkte kontakt med brede lag av befolkningen. De er premissleverandører, holdningsbærere og rollemodeller. Disse yrkesgruppene bør etter utvalgets syn bedre gjenspeile den befolkningen som treffes av deres virksomhet. Det finnes eksempler fra bydeler i Oslo som har lyktes i å rekruttere mangfoldig til sine sosiale tjenester, og som synes å ha oppnådd umiddelbare resultater i forhold til sine brukergrupper.

Et mangfoldig faglig fellesskap på en skole, barnevernsinstitusjon eller sykehus vil i tillegg til sitt profesjonsfaglige fellesskap, sitte på rik og variert kompetanse når det gjelder språklige, kulturelle og religiøse erfaringer. Utvalget mener det ligger et stort ubrukt potensial i systematisk å vektlegge og benytte seg av denne kompetansen.

Utvalget finner det gledelig at slikt arbeid er i gang i flere sektorer. For eksempel i forhold til systematisk kartlegging av språkkompetanse blant tilsatte på Ullevål Universitetssykehus. I NOU 2009:8 «Kompetanseutvikling i Barnevernet» fremheves betydningen av å styrke kompetanseprofilen innenfor barnevernet i forhold til et flerkulturelt samfunn.

Mangfold koster og lønner seg

Norge, i likhet med andre europeiske land, søker å maksimere utnyttelsen av høyere utdanning i forhold til andre nasjonale, økonomiske og sosiale mål. Høyere utdanning er et sentralt bidrag til økonomisk og sosial utjevning og utvikling, og slik til vellykket integrering i samfunns- og arbeidsliv. Det er videre vesentlig at den enkelte utdanningsinstitusjon tydelig formulerer sine mål og strategier i forhold til brede sosiale, økonomiske og samfunnsmessige målsettinger.

Herunder kan det også være aktuelt å vurdere insentivordninger for de utdanningsinstitusjoner som aktivt tar dette samfunnsansvaret. Utvalget viser til at insentiver også tidligere har vært benyttet med tanke på bred rekruttering til høyere utdanning. For den enkelte utdanningsinstitusjon kan økt satsing på mangfold i første omgang synes kostnadskrevende. Utvalget mener samtidig at dette avhenger av hvordan regnestykket settes opp. En mangfoldssatsing i høyere utdanning koster – og lønner seg.

Frafallsproblematikken i videregående skole er viet mye oppmerksomhet. Det samme gjelder frafall i begynnelsen av påbegynt høyere utdanning. Det første semesteret synes avgjørende. Rekrutteringsarbeidet rettet mot høyere utdanning

må se utover søkertall og tilbud om studieplass. I ytterste konsekvens er ikke studentrekruttering vellykket før kandidaten har gjennomført utdannelsen og er ute i relevant arbeid. Utvalget mener de høyere utdanningsinstitusjonene må se rekruttering i sammenheng med gjennomføring og være seg bevisst sitt ansvar for å legge forholdene til rette slik at ulike studentgrupper skal lykkes i sine studier. Utvalget har i denne forbindelse merket seg at Høgskolen i Oslo gjennom satsingen Interkult har lagt ned store ressurser i å styrke et flerkulturelt og internasjonalt studiemiljø.

Behovet for supplerende studietilbud for personer med utenlandsk utdanning bør kartlegges. Utvalget antar dette særlig gjelder profesjonsutdanninger hvor fullført kurs kreves for godkjenning eller autorisasjon. Utvalget viser til at behovet for flere tospråklige lærere og kvalifisert helsepersonell raskest og mest kostnadseffektivt dekkes ved å ivareta de som allerede har mye av den kompetansen de trenger. De høyere utdanningsinstitusjonene bør oppmuntres til å tilby treårig faglærerutdanning for tospråklige.

Internasjonalisering i et flerkulturelt samfunn

Universitets- og høyskolesektoren har gjennomgått store endringer med innføring av Bologna-prosessen for europeisk høyere utdanning. Internasjonalisering av høyere utdanning er en bred strategi. Den skal drive frem gode utdanningssystemer og forskning i andre land, bidra til internasjonale fellesløsninger og styrke vår egen kunnskaps- og kompetanseutvikling.

Norsk høyere utdanning befinner seg i et landskap påvirket av et flerkulturelt og globalt arbeidsliv, internasjonal konkurranse, migrasjon og digitalisering.

For mange av profesjonsutdanningene er arbeidslivet preget av dette. Mange ingeniører vil ha sitt virke innenfor internasjonale bedrifter, eller nasjonale bedrifter som er sterkt internasjonalt orientert. Disse vil i løpet av yrkeskarrieren ofte treffe internasjonale partnere og kollegaer, eller også reise ut selv på kortere eller lengre oppdrag. Helsearbeidere beveger seg i stor grad over landegrensene, og noen av de mest internasjonale arbeidsplassene i Norge kan i dag like naturlig være et sykehus som en oljebedrift. Utvalget vil påpeke at dette medfører at alle profesjonsutøvere vil måtte forholde seg til et flerkulturelt og internasjonalt arbeidsliv, selv om utøvelsen av yrket planlegges i nær tilknytning til ens eget bosted. Et flerkulturelt og internasjonalt arbeids- og samfunnsliv er ikke

noe en må reise ut for å ta del i, det er noe Norge er en del av.

Kompetanse for et flerkulturelt og internasjonalt arbeidsliv

Utvalget viser til at en viktig målsetting for arbeidet med internasjonalisering av høyere utdanning er fortsatt økt studentmobilitet. En vellykket studiekarriere forutsetter samtidig ikke nødvendigvis langvarige studieopphold i utlandet, men det forutsetter en vektlegging og erfaring med flerkulturelle og internasjonale perspektiver både i teoretisk og praktisk sammenheng.

Utvalget mener det er avgjørende at høyskoler og universiteter som utdanner for et globalt arbeidsmarked, har fokus på de grunnleggende ferdighetene og kompetansen som kreves for å utføre arbeid i et flerkulturelt arbeidsmiljø. Med en mer mangfoldig studentmasse, representert gjennom norske og internasjonale studenter, må det arbeides for å skape et levende studiemiljø som aktivt benytter dette mangfoldet som ressurs.

Flere utdanningsinstitusjoner jobber aktivt med å benytte mangfoldet blant studenter og tilsatte som en ressurs i pedagogisk sammenheng. Dette gjøres parallelt med en styrket kapasitet og fokus på studentstøtte og studentoppfølging. Et studentmangfold i utdanningsløpet representerer, etter utvalgets vurdering, et konkurransefortrinn inn mot et flerkulturelt og internasjonalt arbeidsmarked, hvor viktigheten av gode samarbeidsrelasjoner, kommunikasjonsevner og kulturkompetanse er tydeligere enn noen gang.

Språkmangfold i høyere utdanning

Med bred rekruttering har det ofte fulgt en diskusjon knyttet til krav og kvalitet. I mange av profesjonsfeltene er krav til presisjon og effektivitet så vidt høye at store kommunikasjonsbarrierer kan komplisere, og i verste fall påvirke kvaliteten på tjenesten. Det er praksisområder hvor dette er spesielt fremtredende, for eksempel innenfor flere av helsefagene.

Utdanningsinstitusjonene møter ulike utfordringer i forhold til utvikling av muntlige og skriftlige ferdigheter knyttet til faglige krav og kompetanse. Ved flere høyskoler og universiteter er det i dag høy kompetanse og mye erfaring knyttet til flerspråklighet og kommunikasjon.

Utvalget mener innsatsen knyttet til språkkompleksitet i utdanning og yrkessammenheng må utformes på ulike måter. I motsetning til ut-

danningen på lavere trinn, har universitets- og høyskolesektoren i langt mindre grad vurdert hvilke implikasjoner språkmangfold kan ha for undervisningsopplegg, studiegjennomføring, kompetansebehov og faglig utvikling. Utvalget registrerer likevel en utvikling på feltet¹⁰.

Norskkompetanse er grunnleggende i utdannings- og arbeidssammenheng i Norge, og utvalget mener høyere utdanningsinstitusjoner har et spesielt ansvar for å ivareta og videreutvikle norsk som fagspråk. Norsk er vesentlig for å bygge nasjonale kompetansemiljøer. Samtidig er det et mål å utvikle og utvide språkmangfold og parallellspråklighet. Det er viktig å kunne være relevante i internasjonal sammenheng både forskningsmessig, og innen næringsliv. Det er vesentlig at profesjonsutøverne kan kommunisere effektivt med alle befolknings- og språkgrupper i Norge.

Det eksisterende og økende mangfoldet representert av studenter og tilsatte innen utdanningsinstitusjonene utgjør et godt utgangspunkt for kunnskapsutvikling og praksiserfaring i et språkmangfoldig studie- og arbeidsmiljø. Få, om noen, profesjonsmiljøer og arbeidsplasser er i dag språklig homogene, kunnskap om og erfaring med språkmangfold er en avgjørende ferdighet for så vel språklige majoriteter som minoriteter.

Utvalget finner det positivt at flere av de høyere utdanningsinstitusjonene de senere årene har utviklet en språkpolitikk der de vektlegger både viktigheten av norsk som fagspråk, kompetanseheving av engelsk på alle nivåer som ledd i internasjonaliseringsarbeidet, og det betydelige nærværet av språkmangfold som sees både blant studenter og tilsatte ved høyskolene og universitetene, og i samfunnet og arbeidslivet for øvrig. Det er innenfor en slik språkmangfoldig kontekst høyere utdanning må utvikle inkluderende pedagogiske praksiser, effektiv informasjon og administrasjon, og tydelige krav og forventninger.

De høyere utdanningsinstitusjonene besitter kompetanse som i langt større grad bør kunne utnyttes i forhold til norskopplæring for voksne innvandrere som allerede har høyere utdanning eller deler av slik, jf. kapittel 12 om introduksjonsordning og norskopplæring. Slike tiltak vil i betydelig

¹⁰ Flere universiteter og høyskoler har tidligere pekt på det tilsynelatende motsetningsfylte mellom betydningen av ivaretagelse og videreutvikling av norsk fagspråk, viktigheten av internasjonalisering og språkmangfold i forhold til internasjonalt samarbeid og publisering, og et flerspråklig studie- og yrkesliv. Språklig mangfold og variasjon i krav og forventninger til kompetanse og ferdigheter, fremtrer ikke lenger som en motsetning, men utgjør en viktig komplementær ressurs.

grad kunne forkorte disse personenes vei ut i relevant arbeid. De fleste høyt utdannede innvandrerne ønsker et raskt norskopplæringsløp med eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene. Utvalget mener det må opprettes flere studieplasser ved de høyere utdanningsinstitusjonene som gir dette norsktilbudet.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Ulike former for rådgiving/veiledning og studentstøtte må styrkes og videreutvikles. Dette kan omfatte tiltak som studieteknikk, fagspråk og oppgaveskriving, IKT, individuell veiledning, mentor- og fadderordninger blant studenter.
- Kurs og annen bistand med hensyn til å utvikle akademisk språkføring.
- De høyere utdanningsinstitusjonene må legges til rette for deltidsstudier og arbeidsplassrelaterede studier. Dette er viktig for å sikre bred rekruttering, og øket kompetanseutvikling i samfunnet.
- Det må opprettes flere studieplasser ved de høyere utdanningsinstitusjonene som gir et tilbud om norskopplæring med eksamen fra trinn 3 i norsk, jf. kapittel 12.
- Behovet for supplerende studietilbud for personer med utenlandsk utdanning bør kartlegges.
- De høyere utdanningsinstitusjonene bør oppmuntres til å tilby treårig faglærerutdanning for tospråklige.
- Utvikling av språk- og kommunikasjonskurs for innvandrere som har bestått Bergenstesten eller tilsvarende og som ønsker å kvalifisere seg for opptak til høyere utdanning og/eller for arbeidslivet.
- Det må foretas en gjennomgang av finansieringen og organiseringen av nasjonale fag for yrkesgrupper utdannet utenfor EU/EØS som ønsker autorisasjon i Norge og har søkt Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH).
- Innhold, undervisningsformer, vurderingsformer og organisering av studiene skal både legges til rette for studenter med utradisjonell bakgrunn og avspeile det flerkulturelle samfunnet.
- Rekruttering av ansatte med variert kulturell bakgrunn.
- Systematisk utvikling av flerkulturell kompetanse blant lærerpersonale og andre tilsatte.
- Studenter bør engasjeres som rollemodeller og ambassadører for ytterligere rekruttering av studenter med minoritetsbakgrunn og andre underrepresenterte grupper.
- Som et tiltak for kvalitetssikring av tiltak bør de høyere utdanningsinstitusjonene sørge for regelmessige oversikter over studentmassen i forhold til enkelte sentrale karakteristika¹¹. Statistikken kan brukes til undersøkelser på institusjonsnivå om frafall, fullføring og karakternivå etter kjønn og majoritets-/minoritetsbakgrunn.

¹¹ Dette kan være variabler som: antall og andeler studenter med minoritetsbakgrunn, fordelt på studier/utdanninger, kjønn og botid, aldersfordeling totalt og ved ulike studietilbud samt frafall/fullføring etter studium, kjønn og minoritetsbakgrunn.

Kapittel 14

Overganger mellom opplæringssystemets nivåer

14.1 Innledning

Av utvalgets mandat fremgår at utvalget skal vurdere, og foreslå, tiltak knyttet til overgangene mellom barnehage/grunnskole/videregående opplæring/høyere utdanning/arbeidsliv. Videre skal utvalget vurdere sammenhengen mellom introduksjonsprogrammet og grunnskoleopplæring for voksne samt overgangen til videregående opplæring, høyere utdanning og arbeid.

OECD-rapporten *Closing the Gap* (2010a) fremholder samarbeid mellom barnehage, skole og de ulike skolenivåene om språkstøtte, og kontinuerlig, systematisk språkstøtte mellom nivåene, som grunnleggende suksessfaktor for vellykket språkopplæring.

Foreliggende kapittel vil gå nærmere inn på de enkelte overgangene.

14.2 Kunnskapsgrunnlag

14.2.1 Fra barnehage til skole

St. meld. nr 16 (2006-2007) understreker at en god overgang fra hjem og barnehage til 1. klasse kan være bestemmende for skolegangen, for selvbildet og senere kompetanse. Det presiseres at kommunene må planlegge og legge til rette for gode overganger og tverretattlig samarbeid.

I rammeplanen for barnehagen og i læreplanverket for grunnopplæringen heter det at barnehagen, i samarbeid med skolen, skal legge til rette for en god overgang. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem. Barnehagen har ingen plikt til å informere skolen om hvert enkelt barn, men barnehagen og skolen har et felles ansvar for at barn kan møte skolen med nysgjerrighet og tilfitt til egne forutsetninger. Dersom det gis informasjon om enkeltbarn, skal det innhentes samtykke fra foreldrene. Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamilieene er godt koordinert, og hver enkelt kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og sko-

le konkret skal samarbeide. Dette samarbeidet har varierende kvalitet i de ulike kommunene.

En undersøkelse i forbindelse med prosjektet «Tverrfaglig samarbeid rundt skolestart» ved tre skoler i Oslo tyder på høy bevissthet og stor vilje til å samarbeide, men også på at det finnes noe ulike oppfatninger om hva det er relevant å samarbeide om (Løge m. fl. 2003). Undersøkelsen viser at et fungerende samarbeid er avhengig av gode rutiner. Skole, barnehage og foreldre er enige i at det viktigste er at informasjon i de tilfellene hvor barna har spesielle behov, blir formidlet. Skolene ser ut til å vektlegge informasjon om barnets språkutvikling sterkere enn det barnehagene gjør. Det er en forutsetning at barnehage og skole har tydelige forventninger til hverandre og er med på å skape felles plattformer og forståelse for synet på læring og språkutvikling. For å få til god informasjonsflyt er det også viktig at foreldrene har tilfitt til at barnehage og skole forvalter informasjonen på en god måte for barna.

St. meld. nr. 41 (2008-2009) «Kvalitet i barnehagen» uttrykker at dokumentasjon, informasjonsutveksling og dialog er en forutsetning for å sikre gode overganger fra barnehage til skole. Videre står det i meldingen at dialogen mellom barnehagen og skolen må fokusere på hva barnet kan og mestrer, og på hva det kan trenge særskilt støtte til, men den skal ikke brukes til å kategorisere barna. For å sikre en god og forsvarlig praksis på dette området, ønsker departementet å innføre en sterkere nasjonal styring av hvilken dokumentasjon som blir overført. I meldingen uttales at departementet vil sende på høring et forslag om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesse, lek, læring og utvikling.

Det vises for øvrig til Kunnskapsdepartementets kompetansestrategi i barnehagesektoren 2007-2010 og veilederen «Fra eldst til yngst» (Kunnskapsdepartementet 2007b; 2008a).

Overgangen fra barnehage til skole var også et viktig tema i strategiplanen «Likeverdig opplæring i praksis!» (Kunnskapsdepartementet 2007a).

Der ble det fremhevet at det er viktig med god kommunikasjon mellom barnehage og skole, slik at skolen kan tilrettelegge opplæringen for elevene på best mulig måte.

Av en undersøkelse om språkstimulering og språkkartlegging i kommuner fremgår at rundt 83 prosent av kommunene har møter mellom barnehage- og skoleansatte i forbindelse med skolestart (Rambøll Management 2008b). Videre har 70 prosent samtale mellom foreldre, skolepersonell og barnehagepersonell, 48 prosent har oversendelse av mappe fra barnehage til skole og 26 prosent har andre tiltak.

Utvalgets egne besøk samt annen informasjonssinnhenting synes langt på vei å bekrefte funnene i ovennevnte rapport (Rambøll Management 2008b). Barnehagene som deltar i Språkløftet har særskilte tiltak, og utover det har de aller fleste rutiner for møter mellom barnehage og skole, med og uten foreldre. Noen har nettverk for skoler og barnehager, sammen og ellers nevnes «bli kjent dager» som et viktig tiltak. Mottaksbarnehagen i Hadsel kommune har «kveldsskole» sammen med foreldre og 5-åringer, der familiene blir kjent med dem som skal bli barnas lærere på skolen. Kvalsøysletta bydel i Troms har skoleforberedende «vennshipsgrupper», der barn fra forskjellige barnehager møtes i gruppe med andre barn som sogner til samme skole, og har aktiviteter med skolen.

Det er advart mot press på barn og foreldre om for stort fokus på prestasjoner i overgangen mellom barnehage og skole. Det har vært mange diskusjoner rundt farene ved det som blir kalt å gjøre barnehagen for «skolsk» i iver etter å gjøre overgang fra barnehage til skole god. Barnehagen har et eget mandat og skal i seg selv ikke være skoleforberedende. Barnehagen er et pedagogisk tilbud som barn nyter godt av. Ulike organisasjoner som OMEP (Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning) og Utdanningsforbundet har advart mot at barnehagen ensidig tilpasser seg skolen. OECD-rapporten *Starting Strong II* (2006) fremhever også den norske barnehagemodellen som noe positivt, og peker på betydningen av å forhindre det de kaller «schoolification»:

«Schoolification has connotations of taking over early childhood institutions in a colonising manner».

Det ser likevel ut til at de fleste barnehager og skoler allerede har etablert rutiner for kunnskapsoverføring. Mens det i 2004 var under en tredjedel

som hadde etablert slike rutiner, hadde nesten tre av fire barnehager rutiner for overgang i 2008 (Winsvold og Guldbrandsen 2009). Skoler har fremhevet viktigheten av å ønske alle skolestartere velkommen, uansett forutsetninger og erfaringer. Samtidig er det viktig at de barna som på grunn av manglende norskspråklige ferdigheter kan få en vanskeligere skolestart, forberedes best mulig, og at lærerne er forberedt på de ulike behovene barna de tar imot har. Flere forskere har vist at majoritetsspråklige barn har størst mulighet til å lykkes i barnehagen (Gulløv og Bundsgaard 2008; Palludan 2005). Det er en fare for at minoritetsspråklige barn overlates for mye til seg selv og ikke får et optimalt erfaringsgrunnlag med seg fra barnehagen, og for disse barna kan det være vanskeligere å vise frem sin kompetanse i skolen. Det er en fordel at lærerne i skolen er noe mer forberedt på å ta imot disse barna slik at de kan få en mest mulig likeverdig skolestart.

Veilederen «Fra eldst til yngst» har som formål å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole og skape en god overgang for barn når de begynner på skolen (Kunnskapsdepartementet 2008a). Veilederen understreker betydningen av å tilrettelegge spesielt for minoritetsspråklige som trenger ekstra språklig støtte, av å avklare forventninger rundt religiøse og kulturelle særpreg, og av å ta hensyn til at foreldre har ulike forutsetninger for å forholde seg til skriftlig informasjon på norsk.

Tiltak 2 i Strategiplanen for likeverdig opplæring, Språkløftet og utviklingsprosjektet, hadde som et viktig mål å bidra til en god overgang mellom barnehage og skole for minoritetsspråklige barn (Kunnskapsdepartementet 2007a).

Stig Broström (2002; 2005) har vist til at jo større sammenheng det er mellom nivåene, jo lettere er det for eleven å finne seg til rette på neste nivå. Utvalget finner særlig tre elementer sentrale når det gjelder å skape gode sammenhenger i overgangen:

- Barn må sikres et godt pedagogisk tilbud i barnehagen, hvor barnehagen skal kunne dokumentere hvilke opplevelser og erfaringer det er barnet har fra barnehagen
- Prosedyrer for selve overføringen må sikres. Modellene må være forankret hos ledelse og fagpersonale både i skole og barnehage, og de må forplikte både skoler og barnehager. Modellene bør videre forankres i kommuneløddet for å sikre en god dialog mellom styrere og skoleledere.
- Det må etableres gode samarbeidsrutiner det siste året barna går i barnehage, blant annet

gjennom innskriving på skolene som involverer barn, foreldre, lærere og førskolelærere, oppfølging av de som ikke møter, god informasjon om ulike tilbud på skole og aktivitets-skole/skolefritidsordning. Involvering av barnets foreldre i prosessen, må vektlegges.

14.2.2 Fra barnetrinn til ungdomstrinn

Overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet kan være utfordrende å håndtere for mange elever. Rundt 2/3-deler av elevene skifter skole som følge av overgang fra barnetrinn til ungdomstrinn. Videre kjennetegnes overgangen av at elevene i ungdomsskolen for første gang får erfaring med formell vurdering med karakter.

Gjennom det såkalte Milisa-prosjektet er lærere spurt om hvordan de opplevde at elevene klarer overgangen til ungdomsskolen (Munthe og Thuen 2009). Det er stor variasjon i lærernes opplevelse av dette. Noen lærere mente at ingen elever hadde store problemer, mens andre mente at så mange som 40 prosent av elevene hadde store problemer med overgangen. Mangel på akademiske ferdigheter og kunnskap ble rapportert som det største problemområdet for elever, og deretter kom problemer med å følge beskjeder, arbeide individuelt og arbeide i grupper. Opplevelse av problemer blant elever viste sammenheng med holdninger til inkludering og opplevelse av egne muligheter til å påvirke læring og atferd.

Videre rapporterer elever mindre lærerstøtte med økende klassetrinn (Bru m. fl. Submitted). Endringene for faglig og emosjonell støtte, samt opplevelse av lærerens evne til å lede læringsaktivitetene er betydelige. For eksempel er andelen som er godt fornøyd med lærerens faglige støtte 71 prosent i 5. klasse, mens den bare er 22 prosent blant 10. klassingene. Resultatene viser en svak tendens til at elever med lav sosioøkonomisk status opplever mindre støtte fra lærerne enn elever med høy sosioøkonomisk status.

Det er flere eksempler fra fylker og kommuner på arbeid som setter fokus på en god overgang fra barneskole til ungdomsskole. Et eksempel er prosjektet Sotus (Smertefri Overgang Til Ungdomsskolen) i Røyken kommune, som startet opp fordi det var behov for å styrke foreldrenettverket, forbedre eksisterende overgangsordning og generell trivsel, og det var en generell opplevelse av at elevene medvirket for lite. Konkrete tiltak har vært miljøskapende aktivitetsgrupper og felles prosjektgrupper der foreldre,

lærere på tvers av skolene, elever og konsulenter fra kommunen har vært medvirkende.

Eidskog ungdomsskole i Eidskog kommune har samarbeidet med helsestasjonen om et prosjekt der elevene møtes i aktivitetsgrupper, og der overgang barneskole / ungdomsskole er tema.

Trondheim kommune har egen plan for overgang mellom barneskole og ungdomsskole som starter med kartleggingsprøver i lesing i november, og elever på 7. trinn besøker elever på 9. trinn.

Glåmdal lokallag av foreningen Voksne for barn har utarbeidet et konsept for arbeid med overganger mellom barneskole og ungdomsskole. Erfaringen er at dette arbeidet har lettet overgangen til ungdomsskolen.

14.2.3 Fra ungdomsskole til videregående

God overgang mellom ungdomsskolen og videregående opplæring er viktig for å forebygge frafall, jf. St.meld. nr. 44 (2008-2009). For mange er møtet med en ny skole og et nytt miljø utfordrende. Undersøkelser viser at bortimot en fjerdedel av dem som slutter, slutter det første skoleåret. Også høyt fravær og svake karakterer har stor effekt på sannsynligheten for å slutte. St.meld. nr. 44 (2008-2009) foreslo føring av fravær på vitnemålet på ungdomstrinnet med begrunnelse om at det er viktig at den videregående skolen som eleven starter på, får god informasjon om elevens fravær og kompetansenivå målt ved karakterer ved utgangen av grunnskolen.

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) ble det foreslått å innføre obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning på 1. trinn i videregående opplæring. Prøvene i regning er innført fra skoleåret 2009/2010. Resultatene fra kartleggingsprøvene skal følges opp av skolene, slik at elevene kan få et bedre grunnlag for å fullføre opplæringen. Når prøvene avdekker elever som har særskilte utfordringer, er det spesielt viktig at det iverksettes tiltak og støtteordninger tidlig.

– Det har de senere årene vært satset på å styrke arbeidet med rådgivning og karriereveiledning i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring, blant annet gjennom ny organisering av rådgivningstjenesten og partnerskap for karriereveiledning. Videre er det innført programfag til valg på ungdomstrinnet (fra høsten 2008 heter faget utdanningsvalg).

Realiseringen av innsatsområder i Kunnskapsløftet som er rettet mot å styrke yrkes- og utdanningsveiledningen i overgangen mellom grunn-

Boks 14.1 Klepp kommunes plan for overgangene

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

Planen er utarbeidet av ansatte i PPT og noen av kommunens barnehager og skoler, med innspill fra foreldreutvalgene. Den var ute til høring før den ble vedtatt i 2005. Et kjernepunkt er å sørge for god informasjonsflyt, slik at det kan lages et opplegg bygget på eksisterende kunnskap om eleven, og med det unngå å sløse bort mye verdifull tid for elever og lærere. Elevene kan også få en mulighet til å bli kjent med det som venter, og som for noen kan virke skummelt. Gode overganger kan være avgjørende for hele elevens skolegang, og dette gjelder spesielt for elever med ulike lærings- eller atferdsvansker.

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

Planen spesifiserer følgende:

- Tiltak som skal gjennomføres
- Tidspunkt for gjennomføring
- Person eller institusjon som har ansvaret for gjennomføringen

Det er spesifisert egne krav til tiltak for barn med spesielle behov som gjelder alle overganger. «Føringar for overgangane» omtaler også hva slag pedagogisk dokumentasjon som skal følge elevene (mappe/ferdaskrin), og gjelder dessuten i forbindelse med skifte av kontaktlærer.

skolen og videregående opplæring har vært evaluert (Lødding og Borgen 2008). Det fremgår blant annet at flere av ungdomsskolene har svakere kobling til videregående skole enn det som kanskje kunne forventes, i forhold til intensjonene om å styrke samarbeidet mellom skoleslagene for å bidra til å lette overgangen for elevene. For fire av fem skoler i utvalget er også koblingen til arbeidslivet i startgroppen. Begge disse forholdene begrunnes ressursmessig. Skolene har svake koblinger til videregående skole først og fremst fordi «det tar tid» å opparbeide forpliktende relasjoner for samarbeidet om oppgavene, og fordi det er snakk om ressursbruk. Overfor arbeidslivet har skolene kun redskaper knyttet til velvilje og forankringsarbeid. For å komme i gang velger flere skoler dermed å gjøre det de selv kan ha kontroll med, og bygger på tidligere erfaringer, arbeidsformer og redskaper som er utviklet og tatt i bruk i forbindelse med yrkes- og utdanningsveiledningen. Rapporten peker ellers på spenningsmomenter som det vil være viktig å følge med på etter at utdanningsvalg er blitt et obligatorisk fag på ungdomstrinnet. Dette gjelder forholdet mellom fastlagte rammer og lokale tilpassingsmuligheter, forholdet mellom ansvar og

myndighet på lokalt plan, koordinering og samordning idet faget blir obligatorisk og en kan forvente kødannelse i videregående skole og i arbeidslivet, hvordan utjevning, integrasjon og fallforebygging oppfattes når det nye faget både skal gi grunnlag for mer veloverveide valg og samtidig åpne mulighet for raskere faglig progresjon for elever som ønsker det, hvordan regionale nettverk og samarbeidskonstellasjoner kan videreutvikles i det videre.

Av St.meld. nr. 16 (2006–2007) fremgår at det skal vurderes om en individuell utviklingsplan skal følge elevene gjennom de ulike utdanningsnivåene for å bidra til at eleven foretar reflekterte valg. Det er satt i gang et forsøk med bruk av individuell utviklingsplan, som skal bidra til en systematisk, sammenhengende og målrettet database til bruk for utdannings- og yrkesrådgivning. Karriereveiledningen skal være mest mulig profesjonell og møte alles behov. For å utvikle strategier og tilbud som oppfyller disse kravene, inngår fylker, kommuner, NHO, LO, Arbeids- og velferdsetaten, KS, Vox og utdanningssektoren avtaler om forpliktende samarbeid gjennom regionale partnerskap for karriereveiledning. Partnerskap for karriereveiledning er nå innført i alle fylker. Part-

nerskapene er opprettet for å styrke regional koordinering, sørge for samordning og støtte lokale behov i karriereveiledningsarbeidet. Videre skal de være en støtte for rådgivningen i skolen og styrke veiledningen i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring. Karrieresentre er ett av flere virkemidler som Partnerskap for karriereveiledning tar i bruk. De fleste fylker har nå etablert slike sentre.

Flere fylker har tatt i bruk karriereveiledning i ungdomsskolen for å forebygge frafall i videregående skole. Målet har vært at hver enkelt elev skal gjennomføre planlagt utdanning fra grunnskolen, gjennom videregående opplæring til og med høyskole / universitet eller annen relevant utdanning. Karriereveiledning går ut på at elevene skal delta aktivt gjennom refleksjon i valgprosessen og gjøre realistiske valg. Vest-Agder fylke har jobbet aktivt med karriereveiledning. Der har elevene allerede i 8. klasse laget en individuell karriereplan der interesser og ferdigheter i første omgang kartlegges, elevene møtes på det kompetansenivå hver enkelt befinner seg og får veiledning, og det jobbes med å lage en sammenheng mellom skolens arbeid og opplæringsløpet til den enkelte elev.

14.2.4 Fra videregående opplæring til høyere utdanning

St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja slår fast at høyere utdanning står overfor flere utfordringer i årene som kommer. I en periode vil ungdomskullene bli større, og studietilbøyeligheten vil antakeligvis øke, slik at en større del av ungdomskullene fortsetter utdanningen utover videregående opplæring. Overgang fra videregående opplæring til høyere utdanning kan være vanskelig både faglig og sosialt, også innenfor høyere utdanning er det derfor viktig med tidlig innsats for å hindre frafall.

For nærmere om overgangen inn i høyere utdanning og fra høyere utdanning til arbeidsliv vises til kapittel 13.

14.3 Regelverk

Av merknader til barnehageloven § 2 andre ledd fremgår:

«Når flertallet av barna har barnehageerfaring før de begynner på skolen, er det viktig å sørge for helhet og sammenheng i omsorgs- og læringstilbudet til barn. Barnehage og skole har

et felles ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole. Bestemmelsen fastslår at det skal legges til rette for livslang læring i vid forstand.»

Videre heter det i rammeplanen for barnehager:

«Barnehagen skal, i samarbeid med skolen, legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem. Planer for barns overgang fra barnehage til skole må være nedfelt i barnehagens årsplan.

Barnehage og skole er begge institusjoner for omsorg, oppdragelse, lek og læring. Barn vil møte både likhetstrekk og ulikheter mellom institusjonene. Barnehage og skole bør gi hverandre gjensidig informasjon om sine respektive virksomheter. Barnehagen og skolen har et felles ansvar for at barn kan møte ulikhetene med nysgjerrighet og tillit til egne forutsetninger. Det må legges til rette for at barn kan ta avskjed med barnehagen på en god måte, glede seg til å begynne på skolen og oppleve at det er en sammenheng mellom barnehage og skole.

Dersom barnehagen skal gi skolen informasjon om enkeltbarn, skal foreldrene samtykke i dette. Foreldrene må få innsyn i og innflytelse på informasjonsutvekslingen. Samarbeidet må både fokusere på hva barn kan og mestrer og på hva de kan trenge særskilt støtte til. Nært samarbeid mellom barnehage og skole er særlig viktig for barn som har behov for særskilt tilrettelagt omsorgs- eller læringsmiljø. Dersom det er behov for omfattende tilrettelegging, må samarbeidet etableres i god tid før barnet begynner på skolen.

Barn i en barnehage kan søgne til flere skoler. Den enkelte kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og skole konkret skal samarbeide.»

I «Prinsipp for opplæringen» heter det:

«Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet.»

I St.meld. nr 16 (2006-2007) vises det til ovennevnte bestemmelse om godt og systematisk arbeid for å bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet, og det presiseres at «[d]ette er en ny og viktig bestemmelse som kommuner og fylkeskommuner må ta på alvor i det videre arbeidet».

Prinsipp for opplæringen er en del av Læreplanverket for Kunnskapsløftet og har forskriftsstatus, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 1-1 og 1-3. Det finnes ikke ytterligere bestemmelser i opplæringsloven eller forskrifter til opplæringsloven som gir tilsvarende tydelige signaler for samarbeidsmåter og -rutiner mellom skoleslagene eller fra barnehage til skole.

En del informasjon kan være nyttig og sentral for tidlig å kunne tilrettelegge for elever som har behov for det. Overføring av slike opplysninger er i dag ikke regulert i opplæringsloven. Det er de alminnelige reglene om forvaltningens taushetsplikt og behandling av personopplysninger som kommer til anvendelse. Generelt gir forvaltningsloven en ganske vid adgang til å kommunisere innen den enkelte etat og en mer begrenset adgang til å kommunisere mellom offentlige organer. Dersom skolen skal oversende informasjon om enkeltbarn ved overgang til nytt skoleslag, skal foresatte samtykke i dette. Kunnskapsdepartementet har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at det vil vurderes om det er behov for egne lovbestemmelser som regulerer overføring av informasjon, jf. St.meld. nr 41 (2008-2009) og St.meld. nr. 44 (2008-2009).

Fra 1. august 2009 gjelder at alt fravær skal føres på vitnemålet fra og med 8. årstrinnet, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-41. I St. meld. nr. 44 (2008-2009) uttrykkes i denne forbindelse følgende:

«Departementet er opptatt av at det 13-årige opplæringsløpet ses som en helhet. Samtidig er spesielt overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring viktig for å forebygge frafall. For mange er møtet med en ny skole og et nytt miljø utfordrende. Undersøkelser viser at mange slutter det første skoleåret. Bortimot en fjerdedel av dem som slutter, gjør det første skoleåret. Også høyt fravær og svake karakterer har stor effekt på sannsynligheten for å slutte.»

Fra 1. januar 2010 skal fylkeskommunen etter oppdrag fra departementet veilede og medvirke til kvalitetsutviklingstiltak som blant annet kan gi god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 13-3c.

14.4 Utvalgets vurderinger

Å sikre gode overganger i opplæringsløpet er viktig for alle barn og elever, både faglig og sosialt. En overgang til et nytt nivå innebærer nye mulig-

heter og utfordringer for den enkelte. En vellykket overgang kan bety mye både for sosial inkludering og for faglig progresjon. For den enkelte er dette en mulighet til å kunne starte på ny frisk – uten å måtte bringe med seg eventuell tyngende bagasje. Samtidig er det for mange barn/elever viktig at det nye nivået er kjent med mestringsnivået for raskt å kunne gi tilpasset opplæring.

Utvalget vil påpeke at en god overgang forutsetter faglig solid dokumentasjon, utviklet dialog og samhandling mellom nivåene og en felles begrepsforståelse hos profesjonsutøverne.

Utvalget er bevisst på at overgangene mellom barnehage og skole, og mellom de ulike skolenivåene, er en vanskelig og sårbar fase for mange. En del minoritetspråklige elever vil kunne ha særlige utfordringer ved disse overgangene. Samarbeid mellom barnehage og skole og samarbeid mellom ulike skoler er, etter utvalgets mening, en forutsetning for å skape en god overgang for barnet/eleven. Det er ønskelig at overgangene kan tilpasses den enkelte mest mulig.

Mye kan tyde på at den part som mottar barn/elever, ikke i tilstrekkelig grad er seg bevisst et ansvar i forkant av selve overgangen. Utvalget finner det positivt at barnehagens ansvar så vidt tydelig er nedfelt i rammeplanen. Utvalget mener at også skolens ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og fra skole til skole, må inntas i lov eller forskrift.

Utvalget vil peke på at overgangen mellom nivåene fra barnehage, gjennom skoleløpet og til voksenopplæring, høgskolesystem og arbeidsliv dreier seg om bevegelse fra scene til scene. For å fungere på en ny scene er det av betydning at barna/elevene får bygge på det de har med seg fra den forrige. Derfor bør lærere og førskolelærere på de ulike nivåene samarbeide og ha god kjennskap til hva barna/elevene kommer fra, og hvor de skal videre. Læringsinnholdet på hvert enkelt nivå skal kunne fungere selvstendig, samtidig som det skal danne grunnlag for det som skjer på neste nivå. Skifte fra et nivå til et annet innebærer noen grunnleggende endringer, men jo flere fellestrekk det er i læringsmetoder og læringsinnhold, jo lettere vil overgangene være for elevene. Informasjon om neste nivå kommer gjerne på en uformell måte av personer som omgir elevene, for eksempel slekt og venner. Det er viktig for barnets/elevens forberedelse av overgangen at de også blir gitt egne erfaringer og god informasjon fra barnehage og skole på forhånd.

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

gen til videregående opplæring er det særlig viktig med et godt samarbeid med hjemmene. Det er også viktig med et godt samarbeid med foreldre når barnet starter i barnehagen, jf. kapittel 7. Ved overganger tidlig i opplæringsløpet er et velfungerende skole-hjem-samarbeid av stor betydning, både for å kunne avdekke behov for felles innsats på enkeltområder og for å synliggjøre og etablere viktige samarbeidsarenaer på det neste trinnet. Foreldrenes rolle i overgangen til videregående opplæring vil oftere kunne være av støttende karakter der de, i samarbeid med skolens rådgivere, bistår ungdommen i deres arbeid med eget valg av fremtidig utdanningsprogram.

Utvalget vil understreke behovet for gode rutiner for overføring av informasjon ved alle overganger i opplæringssystemet. Det må være kommunen, som barnehage- og skolemyndighet, som har det overordnede ansvaret for at slike rutiner etableres og gjennomføres ved overgangene mellom barnehage og skole, og fra barnetrinn til ungdomstrinn i grunnskolen. Ved overgangen fra ungdomstrinn til videregående skole må det etableres et samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen som ansvarlig myndighet for videregående skoler.

Utvalget har merket seg at OECD i rapporten *Closing the gap* (2010a) fremhever at det er viktig med samarbeid om språkstøtte fra barnehage til skole og videre gjennom de ulike nivåene. Et godt læringsmiljø forutsetter kontinuerlig, systematisk språkstøtte mellom nivåene. Utvalget finner på denne bakgrunn at det bør innføres en plikt til overgangsrutiner mellom barnehage og skole og mellom skoleslagene, for slik å sikre at barnas/ elevenes behov ivaretas på en bedre måte enn hva tilfellet er mange steder i dag gjennom god og forsvarlig praksis når det gjelder overføring av informasjon. Barnas (fler)språklige utvikling må, etter utvalgets vurdering, inngå som en sentral del av disse overgangsrutinene. Utvalget vil samtidig presisere at kravene til dokumentasjon ikke bør være omfattende, men heller sikre et minimum av informasjon om det enkelte barn/elev.

En del informasjon kan være nyttig og sentral for tidlig å kunne tilrettelegge for elever som har behov for det. Overføring av slike opplysninger er i dag ikke regulert i opplæringsloven. Det er de alminnelige reglene om forvaltningens taushetsplikt og behandling av personopplysninger som kommer til anvendelse. Generelt gir forvaltningsloven en ganske vid adgang til å kommunisere innen den enkelte etat og en mer begrenset adgang til å kommunisere mellom offentlige orga-

ner. Dersom skolen skal oversende informasjon om enkeltbarn ved overgang til nytt skoleslag, skal foresatte samtykke i dette. Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet i flere sammenhenger har gitt uttrykk for at det vil vurderes om det er behov for egne lovbestemmelser som regulerer overføring av informasjon, jf. St.meld. nr 41 (2008-2009) og St.meld. nr. 44 (2008-2009). Utvalget støtter at dette reguleres i en egen bestemmelse i opplæringsloven.

Utvalget ser det som vesentlig at det blir tydeliggjort hvilken informasjonsutveksling som kan skje i løpet fra barnehage og opp til videregående skole, og hvordan et godt og systematisk samarbeid skal gjennomføres. Samarbeidet skal ivareta hensynet til personvernet.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Skolens og skoleeiers ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og fra skole til skole, må forankres i opplæringsloven.
- For å sikre en god og forsvarlig praksis når det gjelder overføring av informasjon, mener utvalget det bør innføres en kommunal/fylkeskommunal plikt til overgangsrutiner mellom barnehage og skole og mellom skoleslagene.
- Overføring av informasjon mellom barnehage og skole, og mellom skoleslagene skal reguleres i egne bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven.

Nærmere om overgangen fra barnehage til skole

Utvalget vil fremheve betydningen av å skape en god overgang mellom barnehage og skole, i tråd med perspektivet på livslang læring. Barnehagen sitter på verdifull informasjon om barna, og denne informasjonen vil kunne være til stor nytte i barnas skolegang. Utvalget mener det er viktig å utnytte foreliggende pedagogisk dokumentasjon. Barnehage og skole bør etablere og samarbeide om å utvikle gode overgangsrutiner, hvor blant annet minoritetsspråklige barn tas hensyn til.

Det har vært hevdet at overføring av informasjon kan bidra til å stemple og stigmatisere barn. Etter utvalgets vurdering kan mye tyde på at en del av dokumentasjonsarbeidet i barnehagen ikke er tilstrekkelig faglig basert. Det kan derfor være behov for å arbeide med forståelsen av dokumentasjon slik det er beskrevet i rammeplanen.

På samme tid mener utvalget at det ikke bør gå for lang tid før minoritetsspråklige barn med

behov for språkstøtte, mottar slik hjelp i skolen. Eleven vil ellers ikke kunne få tilstrekkelig utbytte av opplæringen.

Skoler og barnehager må etablere og utvikle gode rutiner som sikrer respekt og innsikt i overføring av informasjon mellom barnehage og skole. Foreldre er sentrale medspillere i et slikt arbeid. Utvalget mener at skolens ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og fra skole til skole, må forankres i opplæringsloven.

Utvalget mener at barns synspunkter skal tillegges vekt i tråd med Rammeplanens intensjoner om barns medvirkning, og barna bør så langt det lar seg gjøre blir gitt mulighet til å bli hørt i forbindelse med informasjon som overføres mellom barnehage og skole. Dette kan skje gjennom samtale med voksne i barnehagen og på skolen, eller ved å delta på møter der foreldrene også er til stede. Det er viktig å involvere tospråklig personale i dette arbeidet.

For at skolen skal kunne bygge videre på de observasjoner av barnas språkutvikling som er blitt gjort i barnehagen, vil utvalget understreke at det er nødvendig at skolen/lærerne har god kjennskap til hvordan førskolelærere jobber med observasjon og vurdering i barnehagen. Det er en forutsetning at lærere i første klasse har kjennskap til hvor barna kommer fra og hvilket utgangspunkt førskolelærerne har for språkarbeid i barnehagen. Utvalget anbefaler derfor at det arrangeres møter mellom lærere og førskolelærere i barnehagen i forbindelse med barnas overgang til skole. Gjennom fagmøter mellom lærere og førskolelærere kan fagpersonene få så god kjennskap til hverandres språklæringsarenaer at det skal være mulig å skape en overgang mellom barnehage og skole som ivaretar minoritetsspråklige barns læringsmuligheter. Utvalget anser førskolelærerne og lærernes kjennskap til hverandres arenaer og læringsmiljø som like viktig som kjennskap til det enkelte barnet.

«Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver er klar på at barns måloppnåelse normalt ikke skal vurderes opp mot fastsatte kriterier. Det kan være problematisk å videreformidle ferdigproduserte sjekklistor og kartleggingsverktøy over enkeltbarns grad av måloppnåelse innenfor ulike områder. Det beste er om barnehagen, sammen med foreldrene, formidler barnets sterke sider og generelle funksjonsnivå til skolen og gir omfattende informasjon om hva barnehagen som helhet har

arbeidet med faglig og pedagogisk.» (Fra eldst til yngst, Kunnskapsdepartementet 2008a)

Ovennevnte vil bidra til en bedre overgang mellom barnehage og skole, og en god start i første klasse med et tilpasset opplæringstilbud.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Skolens ansvar for å sikre god sammenheng og overgang fra barnehage til skole og fra skole til skole, må forankres i opplæringsloven.
- Kommunen må utarbeide rutiner for hvordan overgangen fra barnehage til barneskole skal foregå. Utvalget vil vise til veilederen «Fra eldst til yngst» som et godt hjelpemiddel.
- Det anbefales at det arrangeres møter mellom lærere og førskolelærere i barnehagen i forbindelse med barnas overgang til skole. Barnas flerspråklige utvikling skal inngå som en sentral del av overgangsrutinene.
- For barn som har kommet kort i sin norsk-språkutvikling ved overgang til grunnskolen, er det svært viktig at den informasjon som en eventuell kartlegging gir, og de tiltak en har igangsatt, følges opp og formidles videre til skolen. Dette må inngå i det samlede arbeid som barnehagen gjør ved overgangen, og foreldrene må involveres kontinuerlig.

Om overganger mellom skoleslag

Det er gitt enkelte føringer for overgangen mellom ulike skoleslag i prinsipper for opplæringen. Opplæringsloven inneholder ingen regulering av dette¹, og det er opp til kommunen og fylkeskommunen å utarbeide rutiner for hvordan overgangen skal gjennomføres.

Utvalget mener kommunen bør utarbeide rutiner for hvordan samarbeidet mellom ulike skoleslag skal gjennomføres. Tilsvarende bør dette gjøres for samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen for å gjøre overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring så god som mulig for eleven.

Informasjonsflyten innenfor den enkelte skole må ledelsesforankres. Det må etableres systemer og rutiner som sikrer at relevant informasjon om den enkelte elev kommer frem til alle aktuelle aktører på skolen. Videre må skoleledelsen stå an-

¹ Det vises til at forvaltningsloven og offentlighetsloven vil komme til anvendelse, herunder reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 flg.

svarlig for at hjemmene får nødvendig informasjon fra skolen.

Skoleledelsen må også ta ansvar for nødvendig veiledning og bistand til kontaktlærer, særlig i forhold til elever som har spesielle utfordringer, for eksempel nyankomne elever eller elever som sliter med språket.

Utvalget mener det er grunn til å viderebringe resultater fra relevant kartlegging til neste nivå skolen. Utgangspunktet for slik informasjonsoverføring må være å kunne gi elevene best mulig opplæring på et så tidlig tidspunkt som mulig. Skoleeiere, skoleledere og lærere må være bevisste i forhold til hvem informasjonen formidles til og hvordan den skal brukes.

Utvalget ser det som viktig at det sørges for at rutineene for overføring av kunnskap om barna er av en slik karakter at verken barn eller foreldre opplever det som at barna blir testet, eller at det stilles urimelige forventninger til hva barna skal mestre.

Utvalget anser at overgangen fra barneskole til ungdomsskole kan ha stor betydning for blant annet minoritetsspråklige elever. Et stort flertall vil ha byttet skole i forbindelse med overgangen. Betydningen av et utviklet dybdespråk vil gradvis øke i opplæringen, og ungdomsskolen er også elevenes møte med formell karaktervurdering. Videre finner overgangen sted i samme tidsrom som elevenes overgang fra barneår til ungdomstid. Utvalget vil derfor sterkt fremheve betydningen av at kommunene som skoleeier er seg bevisst de utfordringer elevene her erfarer. Utvalget viser til at nasjonale prøver for 8. trinn bør knyttes tilbake til elevenes barneskoler da prøvene i vesentlig grad uttrykker ferdighetsnivået elevene tilegnet seg i løpet av barneskolen.

Overgangen fra ungdomsskole kan være tøff for mange elever. Trivsel og trygghet er nøkkelord for å mestre og motvirke frafall. Hvis elevene blir møtt av medelever som har et spesielt fokus på skolens nye elever, kan miljøet og trivselen føre til økt gjennomføring. Hordaland har god erfaring med dette, der Elevorganisasjonen gjennom sine elevråd jobber aktivt med implementering av ulike fadderordninger i samarbeid med fylkeskommunen. Tiltaket omfatter elever uavhengig av etnisitet.

Foreldre vil ha en stor grad av påvirkning av sine barns skolevalg. Med godt forståelig informasjon vil resultat kunne bli færre feilvalg i videregående opplæring. Minoritetsspråklige elever og deres foresatte bør inviteres til informasjonsmøter før innsøking i videregående opplæring. Slike møter må gjennomføres med tilbud om tolk.

Ansvarsskiftet fra kommune til fylkeskommune ved overgangen fra grunnskole til videregående skole fører, etter utvalgets erfaringer, til store utfordringer. Det er svært liten tradisjon – og i alle fall manglende fastlagte rutiner – for overlevering av kunnskap om elevene mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Grunnskolene har fremdeles manglende kunnskaper om de tilbud som gis i videregående opplæring.

Utvalget forslår et eget grunnskoleopplegg for ungdom som bør legges til videregående skole, jf. kapittel 10 om innføringstilbud. Dette vil, etter utvalgets mening, også gjøre overgangen til videregående opplæring og linjevalg enklere for minoritetsspråklige elever som kommer sent i skoleløpet.

For voksne uten rett til videregående opplæring fra 25 år anbefales samarbeidsprosjekter mellom flere etater. Det vises i denne forbindelse til prosjekt for voksne flyktninger i Bergen der NAV, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune samarbeider. Nav har gitt dem 1 år helserelevanter norskopplæring utover introduksjonsprogrammet, kommunen gir lærlingplasser innen omsorg og samarbeider med videregående med en dag skole pr. uke. 10 voksne nyankomne skal få fagbrev etter endt prosjekt. Dette er en god inngangsbillett til arbeidslivet.

I prosjekter som iverksettes for å få til gode overganger, er det viktig å ha med seg de spesielle utfordringene minoritetsspråklige elever kan ha ved disse overgangene. Elevene selv, deres foreldre samt lærere med mangfoldskompetanse bør derfor involveres i prosjektene.

For så vidt gjelder overgangen fra utdanning til arbeidsliv, vil utvalget vise til at innføringen av Kunnskapsløftet og vektleggingen av tidlig innsats er tenkt å medføre at langt færre personer vil gå ut av grunnopplæringen uten tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter til å fungere i arbeidslivet. Ulike modeller utviklet innen fag- og yrkesopplæringen vil også kunne bidra til dette. Av betydning er det også at rådgivere i grunnopplæringen har tilstrekkelig kunnskap om arbeidslivet, og ikke minst om fremtidig etterspørsel, for å kunne fungere som effektive rådgivere for elever.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Kommunen må utarbeide rutiner for hvordan samarbeidet mellom ulike skoler og årstrinn skal gjennomføres. Tilsvarende bør dette gjøres for samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen ved overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring.

- Informasjonsflyten innenfor den enkelte skole må være ledelsesforankret. Det må etableres systemer og rutiner som sikrer at relevant informasjon om den enkelte elev kommer frem til alle aktuelle aktører på skolen. Skoleledelsen må stå ansvarlig for at hjemmene får nødvendig informasjon fra skolen.

Kapittel 15

Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

15.1 Innledning

Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere og foreslå tiltak knyttet til:

«hvordan den ordinære opplæringen i grunnskole og videregående opplæring fungerer i praksis for minoritetsspråklige, inkludert asylsøkere. Utvalget skal foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer.»

Utvalget har vært på besøk i kommunene Eidsvoll, Hadsel, Salangen, Sandnes og Vadsø hvor de har erfaring med omsorgssentre og asylmottak. Sekretariatet har videre hatt møte med representanter for Hero oppvekst. For øvrig har sekretariatet også deltatt på møte med flere kommuner og departementer, hvor tema var kommunenes erfaringer med opplæring for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Utvalget har videre forespurt førstelektor Kirsten Lauritsen, Høgskolen i Nord-Trøndelag, og NAFO, om en vurdering av tilbudet til disse gruppene. Det vises til rapportens punkt 2.3.

Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere står overfor visse særegne utfordringer. Det er utviklet enkelte særskilte ordninger for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere, og på noen områder skiller denne gruppens rettigheter seg fra retten andre barn og elever har etter barnehageloven og opplæringsloven.

15.2 Kunnskapsgrunnlag

Undersøkelser av levekår i asylmottak har hatt avgrenset fokus på barn. Tidligere evalueringer av levekår ved norske asylmottak, på tre ulike tidspunkt, peker likevel på behovet for tiltak rettet inn mot asylbarns situasjon generelt og små barns situasjon spesielt (Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Berg m. fl. 2005). Blant annet har ansatte i asylmottak og helsevesenet uttrykt klare bekymringer om barnas situasjon. Bekymringene gjelder dels situasjonen for barna her og nå, men også når det gjelder en mer langsiktig virkning av å leve i en situasjon med foreldre som lever under usikkerhet og til dels er traumatiserte, og der hel-

Boks 15.1 Enslige mindreårige asylsøkere

Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) under 15 år er overført fra utlendingsmyndighetene til Barnevernet, jf. Ot.prp. nr. 28 (2007-2008). Dette var blant annet begrunnet med at «enslige mindreårige asylsøkere skal ha et omsorgstilbud som ivaretar deres spesielle behov, og som har samme kvalitet som det tilbudt andre barn under barnevernets omsorg får fra myndighetene». Loven fastsetter barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet, under behandling av asylsøknaden og videre frem til de blir bosatt i en kommune eller skal forlate landet. Tilbudet gis i spesielt tilpassede omsorgssentre for mindreårige, som etableres og drives av statlig regional barnevern-

myndighet (Bufetat). Tilbudet skal ha tilsvarende kvalitet som tilbudet til barn i barnevernet. Bufetat skal utrede barnets situasjon og fatte vedtak om hvilken oppfølging hvert enkelt barn skal ha under oppholdet på omsorgssenteret, herunder om barnet skal ha et annet tilbud. Omsorgssentrene skal dessuten kartlegge det enkelte barns situasjon og behov som grunnlag for eventuell senere bosetting i en kommune. Kartleggingen skal skje i samarbeid med barnet selv og barnets verge. De rettslige rammene for omsorgssentrene skal være de samme som for ordinære barneverninstitusjoner, med de samme regler for beboernes rettigheter, tilsyn, kvalitetskrav, taushetsplikt og krav om politiattest for ansatte.

sevesenet og barnevernet i liten grad er i stand til å gi et tilbud om behandling. Også gjennom terapeutisk arbeid og forskning har flere forskere formidlet bekymring for disse barna (Raundalen, Lorentzen og Dyregrov 2004).

Separasjonsangst og atferdsforstyrrelser kan synes utbredt hos barn som bor i asylmottak. Mange kan også miste troen på egen fremtid (Berg m. fl. 2005). Det er blitt anbefalt at barn i mottak får noen områder der de kan erfare mestring, møte jevnaldrede og få utfolde seg som barn (Neumayer m. fl. 2006; Berg 2006). Tilsvarende vil gjelde for barn som bor i omsorgsentre eller privat. Skole og barnehage har vært trukket frem som viktige arenaer i denne sammenhengen, forutsatt at tilbudet er tilpasset barnas situasjon og forutsetninger (Eide 2000).

Seeberg, Bagge og Enger (2009) viser til at det er få studier i Norge som har spesielt fokus på barn under 6 år i asylmottak, men har på bakgrunn av den foreliggende litteraturen på feltet vist til at «midlertidigheten og oppbruddene er permanente trekk» for barn som oppholder seg i asylmottak.

Land som har ratifisert barnekonvensjonen, har plikt til å rapportere til FN hvert femte år om sin oppfølging av konvensjonen. I denne forbindelse er det gjennomført en undersøkelse hvor barn og unge har «rapportert» til FN om sine rettigheter (Sandbæk og Einarsson 2008). Det konkluderes med at flyktning- og asylsøkerbarns opplevelser av sine rettigheter kan gi grunn til bekymring. Barna savner venner og inkludering. Enkelte opplevde ubehag ved å gå i egne klasser på skolen og en følelse av å være holdt ute fra storsamfunnet gjennom manglende transport til fritidsaktiviteter. Flere hadde følelse av å være fattige og ha langt dårligere levekår enn andre barn og unge i Norge.

Tallgrunnlag

Det er betydelige svingninger i antall asylankomster. I 2009 var det en stor økning av asylsøkere til Norge. Mange av disse var enslige mindreårige. I 2010 har antallet hittil vært kraftig redusert.

Pr. 1. juli 2009 var det til sammen etablert og i drift om lag 19 000 mottaksplasser, fordelt på 17 transittmottak (herunder åtte transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år), 103 ordinære mottak (herunder åtte mottak og 19 avdelinger for enslige mindreårige), og to ventemottak. Fire av mottakene hadde forsterkede avdelinger. Det var om lag 15 600 beboere totalt i transitt-

mottak og ordinære mottak, hvorav i underkant av 4 800 var kvinner og i overkant av 10 800 var menn. Vel 4 500 av beboerne var barn. Det var ca. 1 500 enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i mottak, hvorav 94 prosent var gutter og rundt 70 prosent fra Afghanistan, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Ved utgangen av september 2009 bodde det 5 334 barn i mottakssystemet¹. Av disse var 1 369 barn i alderen 1 til 5 år. Barnefamilier utgjør rundt 60 prosent av beboerne i mottak, og er en svært stor og sammensatt gruppe. Noen av barna i mottak har nettopp kommet til landet, noen har bodd i mottak i flere år, noen har fått avslag og skal reise hjem og noen har fått oppholdstillatelse og venter på bosetting i en kommune (Lauritsen 2009).

I juni 2009 var det 212 enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år under barnevernets omsorg. Av disse var 87 i omsorgssenter, mens 125 var plassert i private tiltak, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Barne- og likestillingsdepartementet.

Våren 2009 ble det gitt tilskudd til opplæring av 995 elever i grunnskolealder som bodde i mottak, 222 elever i alderen 16-18 som bodde i mottak og 139 elever som bodde på omsorgssentra². Totalt ble det gitt tilskudd til opplæring av 1356 elever, jf. kap. 225, post 64 Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere. Av GSI-tall for 2009-2010 fremgår at 1 394 asylsøkere får særskilt norskopplæring, mens 782 elever følger læreplanen i grunnleggende norsk.

Antallet elever i opplæringen i alderen 16-18 år som det er gitt tilskudd til er lavt (222 elever), om en ser hen til at det var om lag 1500 enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i mottak pr. 1. juli 2009. Dette kan bety at ungdommene ikke har behov for grunnskoleopplæring, at kommunene ikke får kompensert for opplæringstilbudet de gir elevene eller at mange i denne aldersgruppen ikke får et tilbud om grunnskoleopplæring.

Ifølge Prop. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet var det forventet en økning i belegg både ved statlige asylmottak og ved omsorgssentre for enslige mindreårige i 2010. Tall fra Utlendingsdirektoratet pr. 12. april 2010 viser imidlertid at det er en nedgang i antall enslige mindreårige asylsøkere på 58 prosent i første kvartal 2010 sammenliknet med 2009. Utviklingen i Norge går mot-

¹ Barn i omsorgssentre under barnevernet er ikke med her, dvs. enslige mindreårige under 15 år.

² E-post til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 17. desember 2009.

satt vei av i Sverige og Danmark, der antallet asylsøkere er på vei oppover.

Barnebaser i asylmottak og på mottakssentre

Småbarns hverdag i asylmottak er begrenset av dårlig økonomi, ustabile nettverk fordi folk flytter ut og inn og lokaler som ikke er tilrettelagt for barns lek (Seeberg, Bagge og Enger 2009). «Barnebaser» i mottak har begrenset åpningstid. Mangelen på tilgjengelig oppholdsrom kan videre gjøre at barna har svært liten plass å leke på, og ofte er henvist til ganger og korridorer i mottaket:

«I begge mottakene vi undersøkte var barnebasen det eneste fellesrommet som var barnas eget, hvor de kunne leke sammen og ha tilgang på leker og formingsmaterialer. Mesteparten av tiden var barnebasene stengt, og barna måtte finne andre steder å være.

(...)

Begge mottakene hadde store uteområder, men ingen av dem var tilpasset barn, og de var heller ikke sikret med gjerder og stengte porter. Barna var derfor avhengig av at voksne tok dem med ut. På grunn av dette, fordi barna hadde så kort tid i barnebasen, og fordi de fleste av dem ikke likte seg på rommet, oppholdt de seg mye i gangene.»³

«Eksisterande kunnskap om kva som er det beste pedagogiske tilbudet til barn av asylsøkjjarar, viser at det finst fordelar og svakheiter med alle eksisterande modellar. Ein viktig skilnad mellom dei ulike alternativa er likevel at medan ulempene med segregerte modellar i første rekke rammer asylsøkjarbarna, er integrering i ein ordinær barnehage i første rekke ei utfordring for dei tilsette. Ein segregert modell i form av barnebasar eller eigne barnehagar på asylmottaket, inneber ein sosial og språkleg isolasjon frå resten av samfunnet og frå andre barn i ein normal situasjon. Barnebasane er ofte prega av mangel på strukturerte tilbud og pedagogisk tilrettelegging. Dei utgjør heller ikkje noko avveksling frå eit belastande sosialt miljø. Styresmaktene har lagt ned eit omfattande arbeid for å kartlegge barn sine behov generelt og har utvikla ein rammeplan som skildrar prinsipp for kva slags pedagogisk tilbud ein meiner små barn i dag treng. Her føreset ein at barnehagar som arbeider etter desse prinsippa er det beste for alle barn. Det er og det barn av asylsøkjjarar treng. Desse barna er i tillegg i ein særleg sårbar situasjon som gjer at dei både treng ei avveksling frå ein problematisk kvar-

dag og ei pedagogisk tilrettelegging som møter dei behova dei har. Så lenge det bur små barn i asylmottak, vil det likevel vere nødvendig at det finst tilsette med barnefagleg kompetanse på mottaka og eit tilbud om barnebase, i dei periodane barna av ulike grunnar ikkje har eit ordinært barnehagetilbod. Eit tilbud om barnebase der ein og engasjerer foreldre, kan vere eit supplement – men ikkje erstatte det eit ordinært barnehagetilbod kan gje.»⁴

Barnebasene synes i mange tilfeller å bli brukt til «oppbevaring» av barna, uten aktiv oppfølging fra personalets side, dvs. pedagogisk tilbud, organisert lek mv. Følgende fremstår i så måte som en relativt dekkende beskrivelse:

«Barneansvarlig i det ene mottaket vi studerte, var utdannet førskolelærer, mens barneansvarlig i det andre var ute i permisjon, og vikaren hadde ingen barnefaglig kompetanse, men hadde vært knyttet til mottaket som timelønnet i flere perioder. Slike og andre midlertidige løsninger er, i følge flere av de ansatte, helt vanlige – og kan dermed utgjøre nok et eksempel på en strukturell midlertidighet som er regelen snarere enn unntaket. Under slike forhold er det, uavhengig av den enkelte ansattes kompetanse, svært krevende å gjennomføre systematisk forebyggende terapeutisk eller pedagogisk arbeid. De ansatte vi snakket med, hadde heller ikke ambisjoner om noe slikt. I det ene mottaket snakket vi med barneansvarlig om hva hun så som formålet med sitt arbeid. For henne var det å kunne bidra til å gi barna noen gode minner og opplevelser av mestring å se tilbake på, som en motvekt mot alt det vonde og kaotiske.»⁵

Barnehage for barn som bor i mottak og på omsorgssentre

I notat til utvalget om barnehagetilbudet til asylsøkerbarn skriver Kirsten Lauritsen (2009) blant annet:

«Både når det gjeld språkleg utvikling, sosial tilknytning og langsiktig integrering, er tilbud i ordinær barnehage langt å føretrekke framfor eit tilbud på asylmottaket. Det gjeld og om barna som får plass i barnehage seinare skal vidare til ein annan stad. All tid med eit pedagogisk tilbud som kan fremme integrering, språkleg og sosial utvikling, er av det gode. Det gir barna ein fristad og eit pustehol i ein vanskeleg si-

³ Bagge, Enger og Seeberg 2009: 11-12.

⁴ Lauritsen 2009.

⁵ Seeberg, Bagge og Enger 2006: 27.

tuasjon. Det gir foreldra avlastning frå foreldre-
rolla, noko som kan gje dei rom for å vere gode
foreldre i ein krevjande situasjon. Foreldra får
og kjennskap til ein viktig institusjon i det nor-
ske samfunnet, noko som kan lette deira eigen
integrering. Tilsette i fleire barnehagar fortel
om foreldre som spør dei til råds i større grad
enn norske foreldre gjer, om kva som er van-
leg, om påkleding, om skjema som skal fyllast
ut og om oppseding. Baksida med ei slik sosial
tilknytning, er sjølvsagt at mange av barna og
foreldra reiser vidare, anten til ein annan kom-
mune eller fordi dei har fått avslag. Men uan-
sett om framtida blir «her» eller «der», seier
forskning at verken språklæringa til barna eller
foreldra, dei sosiale banda dei har rukke å eta-
blere eller det styresmaktene kallar 'tilknytninga
til riket' vil vere bortkasta.

Kva så med spørsmålet om å organisere
eigne avdelingar for barn frå asylmottaket i ein
ordinær barnehage? Om ein vel ei slik løysing
for ein kortare innslutingsperiode, må vurde-
rast ut frå lokale behov og føresetnader. Det
kan vere ei løysing for å handtere kontakt,
kommunikasjon og informasjon til foreldre den
første tida, og for å gje ekstra språkleg støtte
og hjelpe barna inn i rutineane i barnehagen. Per-
sonale som har ein særleg språkleg og kultu-
rell kompetanse kan gjere overgangen frå asyl-
mottaket til barnehagen smidig. Men ei slik
mottaksavdeling vil samstundes og vere eit ek-
stra ledd barna og foreldra deira skal forhalde
seg til, og kan såleis skape unødvendig uro for
barnet, som likevel skal vidare til ei ordinær av-
deling i barnehagen. Konklusjonen er at dette
ikkje er ei god løysing på lang sikt. Barna går
glipp av eit miljø som er viktig både med tanke
på avveksling, nye utfordringar, sosial og språk-
leg utvikling. Ein risikerer dessutan at det ut-
viklar seg eit A- og eit B-lag når det gjeld tilsette
sin kompetanse.

Å tilby ordinære barnehageplassar til barn
i asylmottak vil innebere ein del utfordringar.
Det er viktig at asylsøkjjarane og barna deira
blir møtt av menneske som kjenner til denne
gruppa sine særlege behov og utfordringar.
Dei må og kunne handtere det at desse barna
nødvendigvis vil begynne og slutte på kortare
varsel enn andre barn. Det inneber å etablere
gode rutinar for å førebu både majoritetsbarn
og andre minoritetsbarn sine reaksjonar når
det kjem nye barn eller når eit barn skal reise.
At tilsette i norske barnehagar vil måtte auke
sin kompetanse i språkleg og kulturelt mang-
fald, er positivt og ei satsing som peikar fram-
over. I dei større byane i Noreg har mange bar-
nehagar og skolar allereie lang erfaring i det å
ta imot og leggje til rette for barn med minori-

tetsbakgrunn. I meir grisgrendte strøk er det
ikkje nødvendigvis sånn at barnehagen har
den språklege og kulturelle kompetansen som
er nødvendig for å gje barn frå asylmottak det
beste tilbodet. Denne kompetansen treng til-
sette i alle barnehagar i Noreg – rett og slett
fordi det finst personar med minoritetsetnisk
bakgrunn i alle norske kommunar. For dei av
oss som har tatt utdanning for ti år sidan eller
meir, ga dei færraste profesjonsutdanningane
kompetanse til å arbeide i eit fleirkulturelt sam-
funn. Det er såleis eit hol i vår kompetanse som
gjer at behovet for eit kunnskapsløft forlengst
er overmodent. Eit tilbod om barnehageplass
for alle asylsøkjjarbarn i ordinær barnehage, vil
bidra til at det blir sett søkelys på kulturelt
mangfald. Eit samarbeid mellom asylmottak og
barnehagar vil kunne gje ei gjensidig kompe-
tanseheving. Her kan ein og involvere lokale
og nasjonale samarbeidspartar som universitet
og høgskolar, fylkesmannen og lokale barne-
hagestyresmakter, slik mellom anna NAFO
(Nasjonalt kompetansesenter for flerspråkleg
utvikling) har bidratt til.

Forskning på barn i asylmottak er svært
mangelfull. Det er bekymringsfullt. Det vil ha
stor betydning for barna sjølve, men og for det
norske samfunnet, korleis det går med dei –
om dei får vilkår for å utvikle seg til kompeten-
te og aktive borgarar som kan ta del i utviklinga
av framtidssamfunnet vi deler eller om vi set
dei på vent. (...)

Konklusjonen må difor bli at alt vi veit så
langt peikar i retning av at barn i asylmottak
bør ha dei same rettane og få det same pedago-
giske tilbodet som flyktningbarn. Samstundes
peikar erfaringane på ei rekke pedagogiske,
ressursmessige og politiske utfordringar. Det
handlar om samfunnsmessige kostnader, mel-
lom anna knytt til kompetansebehov på asyl-
mottaka og i barnehagane, behov for tolkar og
tospråklege assistentar. Det er utfordringar for
barnehagane, asylmottaka og samarbeidspar-
tane deira i kommune og stat, for barn, for for-
eldre og tilsette, og ikkje minst for samarbeidet
mellom alle desse. Desse utfordringane er like-
vel av underordna karakter i forhold til målet
om å sikre alle barn 'rett til dei same godane',
og til 'eit godt liv' og til å få 'utvikle seg', slik FN
sin barnekonvensjon krev.»⁶

Skole

Barn av asylsøkere er i en del henseende forskjel-
lige fra andre elever, herunder også andre katego-

⁶ Lauritsen 2009.

rier minoritetsspråklige elever (Eide 2000; Berg 2006; Rambøll Management 2006b). Disse barna er videre i en situasjon hvor det er høyst usikkert om de skal få bli i Norge eller ikke. En del barn vil vende tilbake til sine hjemland, og morsmålsopplæring kan for disse ha betydning for deres retur og reintegrering i hjemlandet. Muligheter for å fortsette sin skolegang i hjemlandet, vil i deres tilfelle påvirkes av hva slags morsmålsopplæring/språk de har fått mens de var i eksil. Det er ikke uvanlig at barn som returnerer til sine hjemland, sliter både sosialt og på skolen grunnet dårlige språkkunnskaper (Valenta og Berg 2003).

Utlendingsdirektoratet foretok i 2004 en kartlegging av barn i skolepliktig alder i asylmottak, samt en kartlegging av skoletilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere (Kommunal- og regionaldepartementet 2005). Undersøkelsen viste stor variasjon med hensyn til hvordan kommunene organiserer skoletilbudet for barn av asylsøkere, og funn kunne tyde på at disse barna fikk færre timer enn øvrige skolebarn. Det har også vært tegn på at de i ungdomskolealder ikke gis alle fagene de skal ha i henhold til skolens læreplaner, at de i denne alderen får et dårligere tilbud enn i barneskolen, at noen elever blir værende i innføringsklasser og at det for disse elevene finnes svakheter i samarbeidet mellom skoler og psykologisk-pedagogisk tjeneste (PPT) (Kommunal- og regionaldepartementet 2005; Rambøll Management 2006b). Som regel har imidlertid undersøkelser av denne elevgruppen vært begrenset til én kategori, for eksempel enslige mindreårige asylsøkere, eller vært basert på et meget lite utvalg av asylmottak og skoler.

På oppdrag for Redd Barna er det foretatt en kartlegging av skoletilbudet til barn av asylsøkere (Valenta 2008). Undersøkelsen viser at barna i mottak i skolepliktig alder ikke venter lenge på å få plass i skolen. De undersøkte asylmottakene og skolene fremsto effektive og raske med hensyn til innmeldingsrutiner, og barna fikk plass på skolen få uker etter ankomst i ordinære mottak. Barna som bodde i mottak fikk som regel opplæring av samme omfang som de andre barna. Det store flertallet mottok tilpasset norskundervisning. Samtidig synes skoletilbudet å ha et forbedringspotensial, først og fremst i forhold til bedre integrering i skolen og tilpasning av tilbudet til barnas behov. Det fremheves særlig behov for å styrke den helhetlige språkopplæringen, inklusive morsmålsopplæringen og tospråklig opplæring. For få skoler gir slik undervisning til barn som bor i mottak, og skolene som gir slik undervisning, gir for få timer og heller

ikke til alle språkgruppene. Det gis uttrykk for at kvaliteten på denne undervisningen ofte ikke fremstår som god nok. Grunnskoletilbudet som gis til barn av asylsøkere synes generelt å avhenge av hva slags tilbud kommunen ellers gir til minoritetsspråklige elever i kommunen.

Andre undersøkelser har vist at skoletilbudet som gis minoritetsspråklige elever, herunder barn av asylsøkere, varierer fra kommune til kommune (Kommunal- og regionaldepartementet 2005; Rambøll Management 2006b). Variasjoner forekommer med hensyn til omfang, tilrettelegging og måten en organiserer særskilt undervisning på, samt lærernes kompetanse. Tilbudet synes videre å avhenge av kommunens størrelse. Store kommuner synes, grunnet bedre tilgang på morsmålslærere, å kunne stille høyere krav til morsmålslærernes kompetanse og har flere lærere med formell kompetanse i særskilt norsk (Rambøll Management 2006b).

Det er pekt på at tilgang til vanlig opplæring blir en utfordring når barn av asylsøkere blir 16 år eller ankommer Norge i alderen 16-18 år. De Luna (2009) har stilt spørsmål ved kvaliteten på opplæringen for denne aldersgruppen og bemerket at det er stor variasjon mellom kommunene i hvilket tilbud de gir.

Opplæring og helse

«Situasjonen har i mange år vore slik at barn blir buande altfor lenge i asylmottak. Når barn og unge med flyktningbakgrunn seinare blir busett i norske kommunar, har dei difor med seg ein tung ryggsekk allereie. Nokre blir urolige og utagerande, andre blir tause og innslutta. Mange har språkproblem og strever med å forstå kultur/veremåtar. Ei undersøking utført av Hilde Lidén (referert i Dagsavisen 12.08.2008) viser at mange barn på asylmottak har psykiske problem. Usikkerheit, frykt, å bu trengt og frustrerte foreldre prega livet til barna i mottaka. Halvparten av dei 52 mottaka i studien hadde vist barn til barne- og ungdomspsykiatrien. Fem av mottaka hadde barn som var innlagt på psykiatrisk sjukehus. Barn på asylmottak har like rettar til utdanning som norske barn, men Lidén viser til at asylbarna har færre skoletimar og halve veker i barnehagen.»⁷

De Luna (2009) påpeker at det i Norge har vært gjort mye forskning på migranternes fysiske og

⁷ Lauritsen 2009.

mentale helse og det har blitt iverksatt tiltak for å hjelpe disse med å håndtere traumer. Likevel har ikke norske myndigheter anerkjent betydningen av å se sammenhengen mellom utdanning og flyktningbarns helse. Hun mener at bedre tilgang til adekvat opplæring kan gjenopprette den ubalansen traumer skaper hos flyktningbarn, og dermed ha signifikant innflytelse på denne gruppens samfunnsdeltakelse og personlige helse. Av artikkelen fremgår videre:

«During my years of work with separated children in London, UK, I have always noted and been impressed by the resilience they show. Especially remarkable was their determination to get an education. For most of my clients, school was a source of solace and hope, even as for many their lives were a near constant struggle, mired by uncertainty and fear of being sent back to where they came from. For some, especially those who had little or no formal education or had experienced severe disruption in their education, achievements were measured in small steps, their perseverance and hard work deserving much praise, even if their progress was slow. For others, success and achievement in school, despite experiences of loss and displacement, was not only a testament to the high levels of education acquired before fleeing, but also to their reclaiming of a lost childhood, of hopes and aspirations for the future. Education, for most of these children and young people was the way to building a better future, and to being a normal teenager again.»⁸

Kirsten Lauritsen (2009) understreker i notat til utvalget den sårbare situasjonen barn i en mottakstilværelse er i, og barnas behov for sosialt nettverk og faste rutiner:

«Felles for alle som bur i eit asylmottak, er at dei har flykta frå heimlandet sitt, av ulike grunnar. Å flykte inneber eit brot i menneske sine livsløp, som for mange er svært alvorleg. Å bryte opp frå eit kjent tilvere, familie og andre sosiale nettverk, frå hus, nabolag, jobb og utdanning, frå språk, religion og kultur, er dramatisk. I nokre tilfelle flyktar berre ein av foreldra, mens den andre er igjen i heimlandet, er forsvunne eller død. Barn og unge med flyktningbakgrunn høyrer til ei av risikogrubbene for å utvikle psykiske problem. Krig og flukt representerer store påkjennningar, noko som ofte blir forsterka i asylmottak. Lang ventetid, det å bu

trøngt, isolasjon og passivitet er faktorar som bidrar til å forverre situasjonen. Dei som bur i asylmottak, er samtidig i ein uforutsigbar situasjon, der venting på svar om kvar dei skal bu i framtida skaper ei usikker ramme rundt liva deira. Tapet av sosiale nettverk inneber store psykiske belastningar for både barn og vaksne, og det gjer barna meir avhengige av foreldra. Denne bakgrunnen inneber at eit viktig mål uansett tiltak, må vere å styrke det sosiale nettverket til barna og gje dei ein oversiktleg kvar dag med faste rutinar.»⁹

Belastninger som påføres barn i mottakstilværelsen, medfører risiko for utvikling av psykiske problemer (Sivertsen 2007). Viktige belastninger som er rapportert, har vært lang tid i mottak, foreldres hjelpeløshet og sykdom hos foreldre. Med økonomisk støtte fra Senter for krisepsykologi har en del asylmottak gjennomført foreldreveiledningsprogrammer med Magne Raundalen og bruk av veiledningsprogrammet ICDP (International Child Development Programme). Det vises til gode effekter av foreldreveiledningsprogrammene.

Levekårene til barn og deres familier i asylmottak henger, ifølge Lauritsen (2009), sammen med flere forhold, fra strukturelle/organisatoriske forhold til sosiale:

- Lang botid
- Dårlig økonomi
- Venting, usikkerhet, midlertidighet
- Traumatiserte voksne i en vanskelig livssituasjon
- Liten plass – vanskelig å skjerme barna
- Manglende struktur på døgnet
- Fravær av stabile sosiale kontakter
- Avgrenset tilbud til små barn
- Barn med psykiske problem

Forskning som har fokusert på hvordan barn med en vanskelig oppvekst har klart seg, synes relativt samstemte om årsakene: individuelle ressurser, trygge voksne, det å ha tilhørighet og oppleve at ens kompetanse blir verdsatt. De barna som klarer seg bra, hadde oftest støttende voksne utenfor familien, foreldre eller andre som så dem. Uansett hvilket pedagogisk tilbud som gis asylsøkerbarn, finner Lauritsen (2009) at dette er viktige påminnelser. I flere land er det utviklet verktøy for å bidra til å hjelpe barn med flyktningbakgrunn til å håndtere utfordringene de møter (Raundalen, Lorentzen og Dyregrov 2004; Richman 1998). Erfaringer peker på hvor viktig tidlig intervensjon er i

⁸ De Luna 2009.

⁹ Lauritsen 2009.

forhold til barn og unge som har med seg ekstreme opplevelser. Nyere forskning viser at en tredel av barna som har opplevd krig, klarer seg godt (Neumeyer m. fl. 2006). God psykososial fungering avhenger likevel av en interaksjon mellom mange faktorer både hos barnet og på ulike nivå i miljøet rundt barnet. Om denne hverdagen innebærer noen få timer i aktivitet i en foreldreledet barnebase eller om den innebærer et fullverdig pedagogisk tilrettelagt tilbud i barnehage, vil naturlig nok ha stor betydning (Lorentsen 2009).

15.3 Gjeldende rett

Barn av asylsøkeres og enslige mindreårige asylsøkeres rettslige stilling i Norge, er blant annet regulert i barneloven og barnevernloven. Norske myndigheter har dessuten plikt til å følge FNs barnekonvensjon, både når det gjelder norske barn og barn med utenlandsk statsborgerskap. Gjennom FNs barnekonvensjon, som er inkorporert i norsk lov, forplikter Norge seg til å sikre alle barn visse grunnleggende rettigheter. Dette innebærer blant annet at alle barn skal ha rett til de samme godene, at det skal tas hensyn til barnets beste, at alle barn har rett til et godt liv, til å utvikle seg og til å bli hørt og respektert. Ut fra et barnerettslig perspektiv er utdanning, deltakelse og medvirking, rettigheter barn har etter FNs barnekonvensjon.

15.3.1 Barnehage

Barn av asylsøkere fra to år til grunnskolealder skal ha et tilrettelagt tilbud på minimum 3 timer pr. dag, mandag-fredag. Tilbudet kan gis gjennom egen barnebase på mottaket eller ved kjøp av barnehagetilbud eller lignende. Dette gjelder både om barnet har foresatte eller er enslig mindreårig. For barn i alderen 0-2 år skal mottaket sørge for et avlastningstilbud for foreldre som sikrer foreldrene mulighet til å delta i informasjonsprogram og norskopplæring¹⁰. Av UDIs kravspesifikasjon fremgår videre:

- Mottaket skal disponere egnede lokaler for barnebase.
- Mottaket skal ha trygge inne- og utendørs lekearealer for barn og tilstrekkelig plass innendørs til barns lek og fritidssysler.

- Mottaket skal ha utstyr til barnebase og barns og ungdoms lek og fritidsaktiviteter.
- Mottaket skal ha en person med minimum toårig barnefaglig utdanning, eller tilsvarende kompetanse, med ansvar for arbeidet med barn og ungdom, herunder ansvar for en eventuell barnebase.

UDI dekker foreldrebetaling for barnehageplass til fire- og femåringer i mottak. For yngre barn skal mottakene organisere «barnebase», et oppdrag enkelte mottak, ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet, løser gjennom kjøp av barnehageplasser. Departementet har videre opplyst at det ikke finnes oppdatert oversikt over hvor mange dette gjelder, men at tidligere rapporteringer tilsier at mottakene dekker foreldrebetalingen for barnehageplass til rundt 15-20 prosent av to- og treåringene¹¹.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen hvor det er bosatt. Av Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage) punkt 4.7.3 fremgår følgende om bosettingsbegrepet:

«Ved avgrensning til at retten gjelder innenfor kommunegrensen, oppstår spørsmålet om hvem som har rett til barnehageplass innen kommunen. (...) Departementet foreslår derfor at barn skal ha rett til barnehageplass i den kommunen de er bosatt, uten å stille krav om folkeregistrering. Med bosatt menes der barnet har bostedsadresse.»

Siden opphold i mottak er av midlertidig karakter inntil asylsøknaden er avgjort, regnes ikke barn av asylsøkere som bosatt så lenge det ikke er fattet vedtak om/avslag på oppholdstillatelse. Det er i hovedsak to faktorer som avgjør oppholdstiden i mottak, nemlig saksbehandlingstiden hos UDI og tiden det tar å effektivere endelig vedtak, dvs. å bosette personer som får opphold eller å returnere personer som får avslag. Det er således først etter at det er fattet vedtak om oppholdstillatelse og vedkommende er varig bosatt i en kommune, at asylsøkere kan regnes som bosatt i henhold til barnehageloven § 12a.

Kunnskapsdepartementet sendte i mai 2009 på høring et forslag til endring i barnehageloven § 12a for å innføre rett til barnehageplass for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøke-

¹⁰ UDI: Kravspesifikasjon til driftsreglementet. Gjeldende fra 1. januar 2008.

¹¹ Brev til utvalget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2009.

re¹². Departementet ga slik redegjørelse for endringsforslagenes bakgrunn:

«Rett til barnehageplass trådte i kraft 1. januar 2009. I loven framgår det at barn har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt. Barn av asylsøkere regnes ikke som bosatt før asyl er innvilget og en kommune har tatt dem i mot for varig bosetting. Et barnehagetilbud til barn av asylsøkere kan være positivt for barnas utvikling på både kort og lang sikt. Disse barna kan få et godt grunnlag for utvikling av blant annet språk og sosial kompetanse. Forskning viser at effekten av pedagogisk tilbud er særlig sterk for sårbare grupper og for barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Et barnehagetilbud for barn av asylsøkere vil således kunne ha en positiv effekt både med tanke på bosetting/integrering og retur. Departementet sender derfor på offentlig høring forslag om å innføre rett til barnehageplass for barn av asylsøkere.»

Departementet understreker at den budsjettmessige inndekningen av en slik rettighetsutvidelse ikke er avklart.

Av høringsnotatet fremgår videre at det foreslås at retten til barnehageplass skal gjelde uavhengig av om barnet får oppholdstillatelse eller ikke så lenge det på søknadstidspunktet for å få barnehageplass etter § 12a tredje ledd er sannsynlig at barnet skal være i kommunen i mer enn tre måneder. Det er for øvrig presisert at retten gjelder både for asylsøkere som oppholder seg i et statlig asylmottak eller bor andre steder (for eksempel bor privat) mens asylsøknaden behandles.

Saken er i april 2010 fortsatt under behandling i Kunnskapsdepartementet.

15.3.2 Grunnopplæring

Hovedregelen, ifølge opplæringsloven, er at alle barn og unge i opplæringspliktig alder (6-16 år) som oppholder seg i Norge, har plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1 andre ledd. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at den unge skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn tre måneder. Denne regelen kan ha praktisk betydning for barn av asylsøkere som venter på å få avgjort søknaden sin. Der- som det er sannsynlig at det vil bli gitt oppholdstil-

latelse eller at det vil ta lengre tid enn tre måneder å få svar på søknaden, vil søkerens barn ha rett til grunnskoleopplæring etter de samme reglene som gjelder for andre barn.

Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig, jf. kapittel 8 om grunnskole.

Plikten til grunnskoleopplæring inntreffer når den unge har oppholdt seg i Norge i tre måneder. Den kan ivaretas gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom annen tilsvarende opplæring. Den unge har rett til like mange timer og opplæring i like mange fag som alle andre barn. Det følger av opplæringsloven § 2-1 andre ledd at departementet kan fritta elever fra denne plikten i særlige tilfeller. Denne myndigheten er delegert til Fylkesmannen i hvert fylke. Fritak kan blant annet være aktuelt når det er klart at oppholdet bare vil vare kort tid utover tre måneder. I slike tilfeller vil det være liten hensikt i å sette i gang opplæring.

Elever som bor på asylmottak eller i omsorgs- senter, skal gis opplæring på skole. I opplæringsloven § 8-1 første ledd er det fastsatt at alle elever har rett til å gå på den nærmeste grunnskolen, dette gjelder også for grunnskoleelever som bor i asylmottak.

Enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 – 18 år med midlertidig oppholdstillatelse

Enslige mindreårige asylsøkere som har fått midlertidig opphold etter utlendingsforskriften § 21 tredje ledd, fyller pr. definisjon vilkåret om oppholdstillatelse, og vil følgelig ha rett til videregående opplæring etter ungdomsretten i opplæringsloven § 3-1 og rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1¹³.

Hvem har ikke rett til opplæring etter opplæringsloven

Det fremgår av forarbeidene til opplæringsloven § 4A-1 i Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) at voksne som ikke har fått avgjort oppholdsstatus, eksempelvis

¹² Kunnskapsdepartementet: Høringsnotat om forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12a – rett til plass i barnehage for barn av asylsøkere.

¹³ Enslig mindreårig asylsøker som har fylt 16 år på vedtakstidspunktet og som ikke har annet grunnlag for opphold enn at norske myndigheter anser at vedkommende er uten forsvarlig omsorg ved retur, kan gis oppholdstillatelse etter lovens § 8 annet ledd til fylte 18 år. Tillatelsen kan gis ut over ett år uavhengig av bestemmelsene i § 15 tredje ledd. Tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse for familiemedlemmer etter utlendingsforskriften § 22 eller § 24 (Utlendingsforskriften § 21 tredje ledd).

asylsøkere, ikke har rett til grunnskoleopplæring etter denne bestemmelsen, men at de kan få ta del i opplæringen dersom kommunene har slike opplæringsstiltak i gang. Dette betyr at personer over 16 år ikke har rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven. Det gis imidlertid tilskudd til grunnskoleopplæring for unge asylsøkere mellom 16 og 18 år uten at tilsvarende rett er lovfestet i opplæringsloven, jf. St.prp. nr. 1 (2008-2009) og omtalen av kap. 225 post 64 Tilskott til opplæring av barn og unge asylsøkere.

Unge asylsøkere som er over 16 år, og som oppholder seg i Norge i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, har ikke rett til inntak til videregående opplæring. Fylkeskommunen kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere til videregående opplæring under påvente av vedtak om oppholdstillatelse. Dersom disse ikke får oppholdstillatelse, har de ikke rett til å fullføre skoleåret, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-9¹⁴.

Annen opplæring

Norskopplæring for voksne asylsøkere i mottak ble gjeninnført fra 1. september 2007.

Norskopplæringen omfatter asylsøkere i ordinære mottak som er over 16 år og som ikke har fått endelig vedtak. Opplæringen er frivillig og avsluttes når den enkelte har fått 250 timer opplæring eller når det blir gitt avslag på søknaden uten oppsettende virkning. Formålet med opplæringen er at asylsøkerne skal tilegne seg ferdighet i norsk slik at de kan kommunisere på norsk i mottaket og i lokalmiljøet. Norskopplæringen skal også bidra til å bedre de psykososiale forholdene i mottaket. Opplæringen skal støtte opp om integreringen av dem som får oppholdstillatelse i Norge ved at de har tilegnet seg grunnleggende norskkunnskaper før de tar fatt på den ordinære norskopplæringen. Ordningen ble gjeninnført av regjeringen Stoltenberg II fra 1. september 2007, etter at den først ble fjernet av regjeringen Bondevik II.

Totalt var det 6 600 personer som ble omfattet av ordningen i 2008, dvs. ca. 66 prosent av 10 000 asylsøkere som kom til Norge det året. Pr. 1. juni 2009 deltok 3748 asylsøkere i norskopplæring¹⁵. Tilbakemeldinger til IMDi fra 12 kommuner med

asylmottak antyder at ordningen med norskopplæring i asylmottak oppfattes som en positiv aktivitet, og at nærmere 100 prosent i målgruppen deltar. Det er lite fravær knyttet til opplæringen.

Vertskommunen får et tilskudd pr person som omfattes av rett til norskopplæring for asylsøkere. Tilskuddet utbetales i sin helhet det året asylsøkeren kommer til et ordinært mottak. Satsen for 2010 er 16 700 kroner, jf. Prop. 1 S for Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009-2010).

Asylsøkere i aldersgruppen 16-18 år får, inntil 1. september 2010, norskopplæring etter reglene for overgangsordningen. Det betyr at de med utdanning fra hjemlandet som tilsvarende norsk grunnskole, kan få inntil 850 timer norskopplæring. Deltakere med mindre utdanning enn tilsvarende norsk grunnskole kan få inntil 3000 timer. Fra 1. september 2010 vil disse personene inngå i den ordinære ordningen med norskopplæring for asylsøkere. (Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Dette betyr et vesentlig redusert tilbud for denne gruppen.

Asylsøkere som får positivt vedtak, har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

15.3.3 FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon (BK) trådte i kraft for Norge 7. februar 1991. Norge har også senere ratifisert de to tilleggsprotokollene. I 2003 ble barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller inkorporert (tatt direkte inn i norsk lov) gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 4. Med dette gjelder FNs barnekonvensjon som norsk lov, og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Det fremgår av art. 28 (retten til utdanning) at alle barn har rett til gratis og obligatorisk grunnutdanning. Etter barnekonvensjonen defineres alle under 18 år som barn. Konvensjonen definerer ikke utdanning. Barnekomiteen¹⁶ har lagt til grunn at grunnutdanningen er på ni år. Selv om det ikke finnes en uttrykkelig rett til videregående utdanning i barnekonvensjonen, avkreves konvensjonsstatene å «oppmuntre utviklingen av forskjellige former for videregående utdanning, herunder allmenn- og faglig utdanning og gjøre dem tilgjengelige og oppnåelige for ethvert barn». Videregående utdanning anses som viktig i barnets utvikling, men konvensjonen erkjenner imidlertid at dette til-

¹⁴ Voksne som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 fra og med det året de fyller 25 år. Det er et vilkår for inntak til videregående opplæring at søkeren har lovlig opphold i landet.

¹⁵ IMDi: Virksomhets- og regnskapsrapport, 30. juni 2009.

¹⁶ FNs komité for barns rettigheter (barnekomiteen) har som oppgave å overvåke oppfølgingen av barnekonvensjonen.

budet til alle barn er uoverkommelig for mange konvensjonsparter (Helgeland 2008). For land som har innført rett til videregående opplæring, antas imidlertid denne retten å gjelde alle barn.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har fått utarbeidet en utredning om forholdet mellom norsk lov og barnekonvensjonen på en rekke områder (Søvig 2009). Rapporten tar blant annet opp hvilke forpliktelser som følger av barnekonvensjonen til å gi velferdstjenester til barn som oppholder seg i landet uten lovlig opphold. I rapporten inkluderes i begrepet «manglende lovlig opphold» både asylsøkere som har fått endelig avslag på søknaden og som ikke har forlatt landet, og barn som har kommet til landet uten å ha tillatelse og uten å ha blitt registrert. Av utredningen fremgår videre:

«Den norske rettstilstanden – forstått som lovtekst/forarbeider og styringssignal gjennom etterarbeid og rundskriv – stiller som hovedregel barn uten lovlig opphold i samme rettslige posisjon som andre barn. For så vidt gjelder fastlege, videregående opplæring og barne-trygd/kontantstøtte har lovgiver – enten gjennom lovteksten eller føringer i forarbeidene – avskåret barn uten lovlig opphold fra disse tjenestene. Spørsmålet er om en slik tilnærming er i samsvar med BK.

(...)

Opplæringsforskriften § 6-9 skiller mellom grunnskoleopplæring og videregående opplæring og gir hjemmel for å utelukke barn uten lovlig opphold fra videregående opplæring. Mindreårige asylsøkere kan etter en skjønnsmessig vurdering gis videregående opplæring, men har intet rettskrav i så måte. Spørsmålet er om manglende rett til videregående opplæring for barn uten lovlig opphold er i samsvar med BK. Som diskutert foran er rekkevidden av konvensjonsvernet noe usikker for så vidt gjelder ytelse ut over grunnleggende velferdstjenester. På den ene siden er opplæringsformen frivillig. (...) Muligheten til videregående opplæring er imidlertid etter norske forhold en basal rettighet, som tilkommer alle barn i den aktuelle aldersgruppen. Dersom en ungdom står overfor et ulovlig opphold i Norge som sannsynligvis vil være langvarig – og her kan tre måneder være et utgangspunkt, sml. opplæringsloven 2-1(2) – mener jeg at BK art. 2 (diskrimineringsforbudet), sammenholdt med art. 28 (retten til utdanning), gir et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag til å sette tilside den nasjonale rettslige reguleringen, jf. menneskerettsloven § 3.»¹⁷

Artikkel 24 og 39 i Barnekonvensjonen refererer til barns rett til best mulig helse. Landene som har ratifisert konvensjonen, skal iverksette alle mulige tiltak for å sikre barns fysiske og psykiske helse samt sosial reintegrering av barn som har vært utsatt for vold og væpnet konflikt. FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har for øvrig kritisert Norge for at asylsøkende barn ikke har tilgang til gratis skolegang utover barne- og ungdomsskole¹⁸.

15.4 Økonomi

Barnehage

Det vises til statsbudsjettets kap. 690 Utlendingsdirektoratet, post 21 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Bevilgningen på posten skal dekke statens utgifter knyttet til drift av statlige mottak for asylsøkere og flyktninger. Bevilgningen dekker blant annet kostnader til opplæringstiltak for mottaksansatte, utgifter til utarbeiding av informasjonsmaterieil til beboere i mottak, utgifter til barnehage og barnebaser i mottakene, utgifter til aktivitetstilbud for barn i mottak samt transport for asylsøkere til og fra opplæringssted for norskopplæring.

Grunnopplæring

Det er et eget øremerket tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere, jf. kap. 225, post 64. Målet med tilskuddet er å bidra til finansiering av opplæringen, slik at barn og unge asylsøkere i statlige mottak og omsorgssentre får et best mulig opplæringstilbud. Mottakere av tilskuddet er kommuner med asylmottak og omsorgssentre. Målgruppen for tilskuddsordningen er barn og unge asylsøkere i grunnskolealder som har rettigheter etter opplæringsloven § 2 -1. I tillegg omfattes ungdom i alderen 16-18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole, og som bor i asylmottak eller i omsorgssentre. Det skal innhentes opplysninger med en oversikt over antall barn og unge i asylmottak og enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre som utløser tilskudd.

For ungdom i alderen 16-18 år gjelder ordningen ut det kalenderåret eleven fyller 18 år. Der-

¹⁷ Søvig 2009: 128-129.

¹⁸ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, Concluding observations (mai 2005), avsnitt 22 og 43.

som ungdom mellom 16-18 år kun deltar på deler av grunnskoleopplæringen, skal det trekkes en prosentvis andel av satsen etter faktisk opplæring.

Tilskuddet beregnes etterskuddsvis etter en sats pr. måned for hvert barn i 10 måneder pr skoleår. Tilskuddet skal bidra til å dekke kommunenes utgifter til grunnskoleopplæring for barn og unge asylsøkere. For skoleåret utbetales tilskudd for 4 måneder på høsten i påfølgende budsjettår, og 6 måneder på våren etter endt skoleår.

I budsjettet for 2008 og i forslag til statsbudsjett for 2009, ble det budsjettert med utgangspunkt i en og samme sats, både for opplæring av barn i mottak og i omsorgssentre, jf. St.prp. nr. 1 (2008-2009) kap. 225, post 64. Under Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2009 vedtok Stortinget å bevilge 15 mill. kroner til styrking av opplæringssatsen for enslige mindreårige i omsorgssentre. Begrunnelsen til Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen var at «kommuner som har tatt på seg dette store ansvaret, har utfordringer knyttet til kostnadene for grunnskole-utdanningen for disse barna. Dette er barn som trenger ekstra oppfølging, også i skolesammenheng». Tilskuddsats til opplæring i mottak ble ikke økt, og dermed ble det etablert to tilskuddsordninger på posten¹⁹.

Fra 1. januar 2009 ble, som følge av Stortingets vedtak, retningslinjene for tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere revidert og de omfatter nå følgende tilskuddsordninger, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet:

- Tilskudd til barn og unge asylsøkere i mottak. For 2010 er satsen kr 68 911 årlig pr elev.
- Tilskudd til enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år i omsorgssentre. Satsen for 2010 er kr 149 958 årlig pr elev.

Tilskuddet til grunnskoleopplæring for barn og unge asylsøkere i statlige mottak ligger under gjennomsnittlig elevkostnad, jf. Prop. 1 S (2009-2010) for Kunnskapsdepartementet. For å søke å få belyst bakgrunnen for at tilskuddets størrelse er satt lavere enn gjennomsnittlig elevkostnad, har utvalget spurt Kunnskapsdepartementet om informasjon²⁰.

Kunnskapsdepartementet har kunnet opplyse følgende:

¹⁹ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

²⁰ Brev til Kunnskapsdepartementet fra utvalget 30. oktober 2009.

«Etter en gjennomgang av budsjettproposisjonene har vi kunne etterspore at det ble bevilget midler første gang til opplæring i asylmottak i statsbudsjettet for 1987. Det kommer ikke fram av proposisjonene hva som ligger til grunn for valg av satsnivå.»²¹

På spørsmål om det er grupper av asylsøkende barn og unge som faller utenfor tilskuddsordningen, har departementet opplyst at asylsøkere som ikke bor i mottak eller omsorgssentre, ikke er omfattet av ordningen²². Dette kan for eksempel være asylsøkere som bor privat eller er i kirkeasyl.

Vertskommunetilskudd

Det bevilges tilskudd til vertskommuner for statlige mottak over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettkapittel 690 post 60. Vertskommunetilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med drift av mottak i kommunen. I tillegg til det ordinære vertskommunetilskuddet omfatter ordningen et særtilskudd ved omsorgsplassering, samt eget tilskudd til vergeordning knyttet til transittfasen. Det er bevilget 7,2 mill. kroner til ordningen i 2010. Bevilgningsbehovet på posten avhenger av antall mottak og antall plasser. For 2010 er satsene:

- Grunnsats pr. kommune: 422 000 kroner
- Sats pr. ordinære mottaksplass: 4 525 kroner
- Sats pr. plass for enslig mindreårig: 11 960 kroner
- Sats pr. forsterket plass: 110 000 kroner
- Sats pr. plass i omsorgssenter: 29 515 kroner

Vertskommuner for omsorgssentre mottar ikke grunntilskudd. I tillegg gjelder egne satser for å dekke særlig høye barnevernutgifter knyttet til omsorgsovertakelser etter barnevernlovens kap. 4. 2010-satsene vil være: Sats pr. måned, særtilskudd for medfølgende barn: 21 570 kroner.

Vertskommunetilskuddet er beregnet på bakgrunn av regnskapsanalyse av de faktiske utgifterne i et utvalg vertskommuner, og følger av en rapport som ble utarbeidet av IMDiS beregningsutvalg i samarbeid med SSB i 2008. Tilskuddet er gjennomsnittlig sett dekkende innenfor formåls-

²¹ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

²² E-post til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 17. desember 2009.

området (helse, administrasjon, tolk og barnevern)²³.

Tilskudd til bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige på statsbudsjettets kapittel 854, post 64 Tilskudd til bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, skal benyttes til å dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger etter at oppholdstillatelse er innvilget. Tilskuddet blir utbetalt til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. Etter fullmakt fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utbetaler IMDi tilskuddet til kommunene, basert på antall enslige mindreårige som blir bosatt i den enkelte kommune. Tilskuddet er i 2010 på 119 556 kroner pr barn. Det ventes at 920 nye enslige, mindreårige utløser tilskuddet i 2010. Tilskuddet er hjemlet i lov om barneverntjenester § 9-8, første ledd. Det kan dekke utgifter til for eksempel sosialhjelp, barneverntjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, helsetjenester, kultur- og ungdomstiltak.

Drift av omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, kjøp av plasser i private tiltak, investeringer i nye omsorgssentre og arbeid med bosetting dekkes over statsbudsjettets kap. 856. Som følge av at det er ventet en økning på 120 enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år under barnevernets omsorg i 2010, er posten økt med 219,6 mill. kroner.

Fylkesmannsembetene skal føre tilsyn med omsorgssentrene i den enkelte kommune.

ECON ferdigstilte i 2007 rapporten «Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene – utgiftskartlegging og vurdering av kvalitet»²⁴. Rapporten gjennomgår blant annet de økonomiske ordningene for enslige mindreårige som ytes over statsbudsjettets kapittel 854. Et av formålene med kartleggingen var å finne ut av om kommunene benytter det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige (post 64). Det var vanskelig å få inn tall fra kommunene, fordi kommunene ikke fører oversikt over utgifter og inntekter på området. ECON klarte derfor ikke å finne ut av hva det særskilte tilskuddet benyttes til. Dette begrunnes

med at det generelt er vanskelig å finne ut av hva kommunale tilskudd uten rapporteringsplikt brukes til. Det mangler derfor kunnskap om hvorvidt deler av dette tilskuddet går til for eksempel barnehage eller undervisning/opplæring.

Annet

Det ble bevilget totalt 12,7 mill. kroner i 2009 til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, nesten en dobling fra 2008. Midlene er benyttet til ulike sports- og fritidsaktiviteter og kulturtiltak. Videre er en del av midlene brukt til forebygging av psykiske vansker hos asylsøkerbarn. Disse midlene kommer i tillegg til dem som følger direkte av mottakskontraktene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har overfor utvalget opplyst at UDI prioriterer aktiviteter som kan være med på å styrke barnas selvfølelse samt bidra til økt sysselsetting og læring.

15.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til artiklene 28 og 29 i FNs barnekonvensjon som sikrer alle barn lik rett til utdanning samt til artikkel 31 som sier at barnets rett til hvile, fritid og å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer til barnets alder, skal anerkjennes.

Utvalget ønsker å fremheve betydningen av aktiviteter som kan styrke barn og unge asylsøkeres mentale og fysiske helse samt bidra til økt læring.

Barn og unge som bor i asylmottak og omsorgssentre, opplever en uvanlig bosituasjon med begrenset mulighet for aktivitet og lek. Barn og unge i mottak vil ofte preges av usikkerheten de voksne lever under, og vil derfor kunne ha et ekstra behov for å komme seg bort fra mottaket og forholde seg til andre barn og voksne. Et godt tilbud i venteperioden kan være positivt for utviklingen, og vil kunne ha en effekt både med tanke på bosetting/integrering og retur. Barnehage og skole er sentrale arenaer for inkludering og av stor betydning for språkutvikling og psykososial helse. Utvalget ser det derfor som viktig at barn og unge som bor på asylmottak eller i omsorgssenter deltar i et normalt opplæringsløp så tidlig som mulig etter ankomst til landet.

15.5.1 Barn i førskolealder

Utvalget mener at barn som bor over tid i asylmottak eller omsorgssenter, er i en sårbar livssituasjon.

²³ Brev til utvalget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2009.

²⁴ Brev til utvalget fra Barne- og likestillingsdepartementet 29. september 2009.

sjon og trenger et barnehagetilbud på lik linje med alle andre barn som bor i Norge. Den forskningen som eksisterer på feltet, viser tydelig at barn i asylmottak profiterer på opphold i ordinær barnehage. For disse barna vil det å være inkludert i et pedagogisk miljø ha stor betydning for livet her og nå, men også være viktig med tanke på fremtidige skoleprestasjoner og funksjon i samfunnet her i landet eller dit de eventuelt returnerer. For dem som skal bli, vil tiden i barnehagen innebære mulighet til sosial inkludering og tilhørighet til det norske samfunnet. Utvalget ser for øvrig at det kan være hensiktsmessig med et innføringstilbud for nyankomne barn i førskolealder, jf. kapittel 7.

Barn i aldersgruppen 2-4 år i asylmottak synes i hovedsak å motta aktivitetstilbud i form av barnebase på mottak. Det er utvalgets klare inntrykk at dagens barnebasetilbud jevnt over ikke gir et tilstrekkelig tilbud til disse barna. Utvalget mener det er viktig med et barnebasetilbud med god kvalitet på mottakene. Mange steder bør lokalene oppgraderes, åpningstidene utvides og det må vurderes å styrke bemanningen med pedagoger som kan fungere som støtte for familiene.

For å sikre barnas mulighet til utfoldelse og aktivisering, bør barnebasene – uavhengig av innføring av rett til barnehageplass – være mer tilgjengelige for barn som bor på mottak.

Rettsgrunnlag

Utvalget mener at barnehageplass til barn av asylsøkere må rettighetsfestes. Utvalget ser det som viktig at barn får kontakt med det norske samfunnet så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Barnehage er, etter utvalgets oppfatning, den beste arenaen for inkludering og språkutvikling for barn i førskolealder. Utvalget vurderer det derfor som uheldig at barn i mottak og omsorgssentre ikke har samme rett til barnehageplass som alle andre barn.

Kunnskapsdepartementet foreslår i sitt høringsnotat av mai 2009 at barn av asylsøkere skal ha rett til barnehageplass i kommunen de oppholder seg, dersom det er sannsynlig at barnet skal være i kommunen i mer enn tre måneder. Utvalget ser forslaget som positivt, men at retten kan bli begrenset for familier som søker asyl og som må flytte til mottak i andre kommuner. Utvalget mener det vil være hensiktsmessig at retten til barnehageplass relateres til om det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måne-

der. Dette vil være mer i samsvar med opplæringsloven § 2-1.

Økonomi

Utvalget har registrert at departementets høringsforslag om barn av asylsøkeres rett til barnehageplass har mottatt bred støtte, men at det samtidig etterlyses en avklaring av forslaget økonomiske sider. Forslaget krever at barnehagene har en inkluderende holdning, har tilstrekkelig kompetanse og evner å vise klokskap i møte med barn og familier med ulike språk og kulturbakgrunn. Utvalget har merket seg at det pr. i dag ikke er satt av midler til innføring av rett til barnehageplass. Etter utvalgets vurdering, fordrer forslaget at barnehagene gis tilstrekkelige rammer og ressurser til å kunne inkludere barna og ivareta kontakten med deres foreldre på en god måte. For å sikre retten til barnehageplass et reelt innhold, må dette følges opp med tilstrekkelige midler til å dekke foreldrebetalingen også for barnegruppen opp til fire år. Utvalget vil for øvrig understreke at dekningen av foreldrebetaling for barn i asylmottak bør gjelde heldagsplass.

Utgifter til livsopphold for barnefamilier på mottak skal dekkes av et basisbeløp. Basisbeløpet skal dekke utgifter til mat, transport og andre utgifter for asylsøkere. Den økonomiske standarden for beboere i mottak ligger godt under sosialhjelp-satsene og Statens institutt for forbruksforskning sitt standardbudsjett for et rimelig forbruksnivå (Seeberg, Bagge og Enger 2009). Dette innebærer at barnefamilier ikke har økonomisk grunnlag for selv å betale for barnehageplass. Det vil være en god investering, både menneskelig og økonomisk, å gi et barnehagetilbud til barn i mottak og i omsorgssentre.

Informasjon og veiledning

Utvalget mener tilbudet om foreldreveiledning i asylmottak bør styrkes, og det bør settes inn ressurser for å bedre barns fysiske miljø i asylmottakene, for eksempel ved å etablere lekerom som er tilgjengelig for familiene hele dagen.

For å kunne gi et forsvarlig barnehagetilbud til asylsøkerbarn, er det nødvendig med god informasjon og veiledning ut til barnehageeiere og barnehager. Ved en innføring av en rett til barnehageplass, forventes behovet for veiledning og informasjon til kommunene om denne barnegruppen å øke. Barnehageeier og lokal barnehagemyndig-

het må ha rutiner som sikrer at barnehagetilbudet til asylsøkerbarn er av god kvalitet.

Kompetanseheving

Siden barna som bor i mottak eller i omsorgssentre vil være nye i det norske språket og i det norske samfunnet, vil de ofte kunne ha spesielle behov. Barnehagene må derfor ha nok ressurser og barnehagepersonalet må besitte nødvendig kompetanse for å kunne ivareta både barnas og foreldrenes behov. For enkelte barn eller barnegrupper vil det kunne være nødvendig å jobbe intensivt med basisferdigheter som må til for å fungere godt i ordinær barnehage. Barnehagene må kunne legge forholdene til rette for å opprette og utvikle relasjoner på en god måte, slik at påkjenninger med avbrutte relasjoner blir minst mulig for barn som lever under usikre forhold. Videre må det være en beredskap for oppfølging i de tilfellene hvor barn er traumatiserte som følge av krigsopplevelser o.a. Mye kan tale fore at kompetanseheving for ansatte i barnehager som har, og kan forventes å motta, barn av asylsøkere, forankres sentralt i den aktuelle kommunen. Det vises for øvrig til kapittel 20 om kompetanse.

15.5.2 Grunnopplæring

Utvalget er opptatt av skolens potensial som inkluderingsarena. Skolen er en viktig møteplass. Her treffer barn som bor i mottak og omsorgssentre andre barn og unge. Gjennom samværet får de kontakter og venner. For å lære norsk og få venner, er både det som skjer i selve skolesituasjonen og etter skoletid viktig. Sport, teater, musikk og dans er gode eksempler på fellesarenaer hvor manglende norskkunnskaper ikke trenger å være et uoverstigelig hinder.

Utvalget anbefaler særskilte innføringstilbud for nyankomne barn og unge. Blant annet taler utnyttelse av tilgjengelige lærerressurser, og skolens potensial som inkluderingsarena, for at slik undervisning fysisk foregår på skolens område. Å gjennomføre undervisning av barn og unge asylsøkere på asylmottak eller i omsorgssentre, anbefales ikke av utvalget.

Når det gjelder organiseringen av opplæringen og forslag til modeller for nyankomne elever, viser utvalget til forslagene i kapittel 10. Utvalget mener de skisserte modellene for henholdsvis grunnskole, grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og videregående opplæring, vil

være egnet også for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere.

Rettsgrunnlag

Ifølge Barnekonvensjonen skal grunnskole- og videregående opplæring være tilgjengelig og oppnåelig for ethvert barn. Barnekonvensjonen definerer alle under 18 år som barn. Av barnekonvensjonen artikkel 28 om barns rett til utdanning fremgår at staten skal gjøre grunnutdanningen gratis og obligatorisk for alle barn.

Det gis tilskudd til grunnskoleopplæring for unge asylsøkere mellom 16 og 18 år uten at retten til grunnskoleopplæring er lovfestet i opplæringsloven.

Mange unge asylsøkere kommer til Norge med mangelfull grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Når de er over 16 år og over opplæringspliktig alder, har de ikke rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1. Utvalget mener at alle som kommer til landet før de fyller 18 år, bør få rett til grunnskoleopplæring. De som er over 16 år, bør få rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1.

Fylkesmannen må intensivere sitt tilsyn med at opplæringen gjennomføres i henhold til regelverket for barn/unge i mottak og i omsorgssentre.

Utvalget mener at videregående opplæring er en grunnleggende og viktig del av grunnopplæringen i Norge. Utvalget mener derfor at det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år. Utvalget vil i denne forbindelse peke på at det er mye som taler for at rett til videregående opplæring også bør kunne gjelde unge som oppholder seg ulovlig i Norge (Søvig 2009).

Utvalget er for øvrig kjent med at enkelte fylker tilbyr unge asylsøkere videregående opplæring. En rett til videregående opplæring vil også forhindre at det oppstår betydelige regionale variasjoner når det gjelder den enkelte elevs muligheter til skolegang.

Utvalget vil understreke betydningen av at unge under 18 år, som gis midlertidig opphold, har de samme rettighetene til opplæring som andre unge. Opplæring vil være viktig i venteperioden, uavhengig av utfall av asylsaken. Utvalget stiller spørsmål ved om alle enslige mindreårige i alderen 16-18 år med midlertidig opphold får et fullverdig opplæringstilbud.

Økonomi

Kommuner med omsorgssentre fikk gjennom statsbudsjettene i 2009 og 2010 økt tilskuddssatsen for enslige mindreårige asylsøkere opp til 15 år. Det er stor forskjell på denne satsen, og satsen for opplæring for barn i asylmottak. Så vidt utvalget kan se, har kommuner med asylmottak de samme utfordringene som kommuner med omsorgssentre når det gjelder å gi tilfredsstillende grunnskoleopplæring og ivareta elevenes rett til blant annet særskilt språkopplæring og spesialundervisning.

Gjennomsnittlige kostnader for elever i grunnskolen er beregnet til noe under 80 000 kr pr elev. Mens tilskuddet til opplæring av barn og unge i asylmottak er på 68 911 kr i statsbudsjettet for 2010, altså en lavere sats enn for ordinære elever. Dette til tross for at vi vet at asylsøkerbarn som skal ha grunnopplæring ofte har utfordringer knyttet til det å kunne ta del i ordinær opplæring på grunn av traumatiske opplevelser, manglende språkkunnskaper i norsk, lite kjennskap til det norske samfunnet og/eller lite skolegang fra tidligere. Å gi et godt opplæringstilbud til denne elevgruppen vil ofte koste mer enn det øremerkede tilskuddet. Utvalget registrerer at flere kommuner rapporterer at det statlige tilskuddet til opplæring av barn i asylmottak ikke gir dem tilstrekkelig kostnadsdekning for de reelle utgiftene til både grunnskoleopplæring, spesialundervisning og tolketjeneste (Beregningutvalget 2008; Rambøll Management 2008a; Valenta 2008). Samlet vurderes den betydelige differansen mellom tilskuddets to satser som u hensiktsmessig og lite forståelig. Utvalget anbefaler derfor at tilskuddssatsene harmoniseres.

Etter det utvalget er kjent med, gjelder tilskuddsordningen i dag kun opplæring til barn og unge i grunnskolealder som bor på asylmottak eller omsorgssentre. Ordningen omfatter ikke støtte til opplæring som gis til andre barn og unge asylsøkere som ikke bor på mottak eller omsorgssentre, selv om disse også har rett til opplæring. Tilskuddsordningen bør også omfatte disse elevene.

Ved en innføring av rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år, bør eksisterende tilskuddsordning utvides til også å omfatte elever i videregående opplæring.

For øvrig vil utvalget vise til andre utvalg som arbeider med tilknyttede spørsmål; utvalg som skal vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge (Bergeutvalget) og utvalg som skal vurdere økt migrasjon og

internasjonal mobilitet – konsekvenser for velferdsmodellen (Brochmanutvalget).

Informasjon og veiledning

Utvalget ser at manglende ivaretagelse av opplæringen for denne gruppen kan skyldes flere ulike forhold. I mange tilfeller kan dette være et resultat av manglende kompetanse, informasjon og veiledning. Det er derfor, etter utvalgets mening, viktig å bedre dette arbeidet.

Det etableres for tiden asylmottak og omsorgssentre i kommuner som kan mangle erfaring når det gjelder å gi opplæring til minoritetsspråklige barn, særlig barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Kommunene vil ofte ikke besitte tilstrekkelig kompetanse innen flerkulturell pedagogikk og andrespråkspedagogikk eller kunnskap om rettigheter og måter å organisere undervisningen på.

Utvalget har sett at det er behov for nettverksbygging, informasjonsarbeid og veiledning. NAFO har over flere år arbeidet med nettverksbygging mellom skoler og barnehager, veiledning og kompetanseheving innen feltet. Utvalget mener NAFO bør kunne ha en rolle i å utarbeide og formidle informasjon, bygge nettverk, samt gi veiledning til kommunene og fylkeskommunene om denne elevgruppen. Det bør også vurderes hvordan Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene kan spille en rolle i å spre informasjon om rettigheter og gi veiledning. Utdanningsdirektoratet bør, i samarbeid med NAFO, utvikle hensiktsmessige informasjons- og veiledningsstrategier, også for barn og foreldre i en asylsøkerfase. Denne informasjonen bør settes i system og koordineres med andre aktørers innsats (UDI, IMDi, Bufetat m. fl.). Det bør også sees på hvordan KS eller andre aktører kan spille en rolle når det gjelder å formidle informasjon.

Grunnskoletilbudet som gis til barn som bor i mottak/omsorgssentre er ofte likt det tilbudet øvrige minoritetsspråklige elever i kommunen mottar. Utvalget registrerer samtidig at det er store forskjeller mellom skoleeiere når det gjelder omfanget og måten særskilt språkopplæring organiseres på, type samarbeid mellom omsorgssentre/mottak og skole, ulike typer tilrettelegginger og lærernes kompetanse. Undersøkelser kan tyde på at tilbudet avhenger av kommunens størrelse (Valenta 2008). For eksempel ser det ut til at store kommuner, grunnet bedre tilgang på morsmålslærere, kan stille høyere krav til morsmålslærernes kompetanse. De har også flere lærere med

formell kompetanse i norsk som andrespråk, migrasjonspedagogikk og lignende. Utvalget har samtidig merket seg at tilbudet ikke nødvendigvis avhenger av kommunestørrelsen. Hva slags grunnskoletilbud minoritetsspråklige barn får, avhenger også av kommunale prioriteringer samt bevissthet og kompetanse rundt opplæring for minoritetsspråklige i kommuneadministrasjonen og blant lokale politikere. I mindre lokalsamfunn kan det samarbeides godt på tvers av sektorene. Frivillige organisasjoner, mottak, skole og andre kommunale tjenester, kan til sammen gi et godt helhetlig tilbud. Erfaring, helhetlige planer, samarbeid på tvers av sektorer og kompetansebygging over tid synes for utvalget å være sentrale faktorer for å kunne gi denne gruppen et vellykket opplæringstilbud.

Ovennevnte undersøkelser har funnet forbedringspotensial når det gjelder samarbeidet mellom skole, asylmottak, frivillige organisasjoner, tolketjenester, PPT og barnas foreldre. For at en skal kunne sikre en god kommunikasjon med barnas foreldre, bør et minimumskrav være at skolen har en direkte kontakt med dem og at tolk benyttes under kontaktsamtaler og andre formelle møter med foreldre eller foresatte når det er nødvendig. Skolene må gjøre seg kjent med de tolkemuligheter som er tilgjengelige, blant annet telefontolking. Skolene bør sette seg inn i dette tolketilbudet, samt uveksle erfaringer med andre organisasjoner som benytter seg av telefontolking i sitt arbeid med asylsøkere. Utvalget har forstått at telefontolking blant annet benyttes av UDI i løpet av asyintervjuer og av NOAS i informasjonsarbeid overfor asylsøkere.

Kompetanse

Økt tilstrømning av barn og unge asylsøkere medfører økt press på utdanningssektoren, og mange kommuner og fylkeskommuner mangler tilstrekkelig kompetanse og erfaring når det gjelder denne elevgruppen. Norge er, etter Barnekonvensjonen, forpliktet til å gi disse elevene et likeverdig opplæringstilbud. Det er sentralt at det i dagens situasjon med økt tilstrømning av asylsøkere, er avsatt tilstrekkelige ressurser til kompetanseheving for lærere og skoleledere, og til informasjons- og veiledningsarbeid fra sentrale myndigheter overfor skoleeiere som har lite erfaring og kompetanse i å gi opplæring til denne gruppen elever. Det bør iverksettes en systematisk erfaringsutveksling mellom mottakskommuner. Kommuner som på kort varsel får ansvar for opplæring

av minoritetsspråklige og som ikke har erfaring med dette fra tidligere, bør kunne få tilført midler til kompetanseheving. Det bør også sees på hvordan NAFO eventuelt kan spille en rolle innen kompetanseheving.

Samarbeid på tvers av sektorer

Utvalget har sett at innsatsen fra ulike aktører fra nasjonalt nivå ikke bestandig er godt nok samkjørt. På flere av utvalgets besøk og møter, har det kommet frem at skoleeier har manglet informasjon og veiledning for å kunne gi den aktuelle elevgruppen et forsvarlig opplæringstilbud. Godt samarbeid og koordinering mellom utdanningsmyndighetene og IMDi, UDI og Bufetat er viktig, for å sikre gode rammer for opplæringen. Det bør etableres rutiner for informasjon og veiledning fra utdanningsmyndighetenes side ved etablering av nye omsorgssentre og mottak. Både mottak og omsorgssenter har oppgaver rettet mot opplæringen. Utvalget vil påpeke betydningen av at UDI og Bufetat har et fokus på dette i sin informasjon og veiledning.

Utvalget finner samtidig grunn til å fremheve at kommuneadministrasjon, barnehage, mottak, skole, frivillige organisasjoner og ulike kommunale instanser mange steder samarbeider godt og at det tilbys ulike typer aktiviteter. Det ytes betydelig innsats av enkeltpersoner på dette feltet.

For å få kjennskap til norsk språk og samfunns- liv, er både det som skjer i selve skolesituasjonen og etter skoletid viktig. Sport og musikk er eksempler på fellesarenaer hvor manglende norskkunnskaper ikke trenger å være et hinder for å skape vennskap og sosial tilhørighet. Andre kunstuttrykk, som for eksempel drama og dans, har også vært fremhevet som en positiv fellesaktivitet på tvers av språklige og kulturelle hindre. Utvalget har sett eksempler på hvordan dette kan fungere godt, særlig i små lokalsamfunn. Utvalget mener at det er viktig å se på tiltak for å styrke samarbeidet mellom skole og frivillig sektor for å kunne tilby denne gruppen meningsfulle fritidsaktiviteter og mulighet for deltakelse i lokalsamfunnet.

Asylmottak, skoler og frivillige organisasjoner har flere steder samarbeid om å gi leksehjelp til barn i mottak. Dette er en svært viktig innsats som kan bidra til bedre læring. For mange av barna vil det å komme i gang med et skoleløp, som en del av en organisert hverdag med etablerte rutiner, i tillegg til voksne som ivaretar omsorgen for barna på en god og profesjonell måte, likevel være

det aller viktigste for å etablere en ny tilværelse i Norge – for kortere eller lengre tid.

Kunnskapsgrunnlag

Datagrunnlaget når det gjelder opplæring av barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere vurderes som mangelfullt. Det finnes ingen fullstendig oversikt over om barn og unge asylsøkere, med rett til opplæring etter opplæringsloven, faktisk mottar denne opplæringen eller oversikt over omfanget av det opplæringstilbudet de mottar.

15.5.3 Norskopplæring for voksne asylsøkere i mottak

Utvalget er av den oppfatning at norskopplæring for asylsøkere er en viktig og fornuftig ordning med tanke på at de som får oppholdstillatelse raskt skal kunne ta del i det norske samfunnet etter å ha blitt bosatt i en kommune.

For utvalget fremstår det derfor formålstjenlig å gi tilbud om norskopplæring til asylsøkere i mottak. Utvalget har ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere hvorvidt omfang og innhold ved norskopplæringen kan sies å være hensiktsmessig.

En del asylsøkere kan imidlertid bli sittende lenge på mottak også etter at de 250 timene med norskopplæring er avsluttet. Det kan synes lite heldig at relativt mange etter dette kan måtte gå uvirksomme over en lang periode. Et tilbud til disse personene – også etter 250 timer – bør vurderes.

Utvalget viser for øvrig til at det er nedsatt et utvalg som skal vurdere organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge (Bergeutvalget), som er gitt frist til 1. juni 2011 for sitt arbeid. Det legges til grunn at norskopplæring for asylsøkere vil inngå som en del av dette arbeidet.

15.5.4 Oppsummering

Utvalget mener det er et behov for en styrking av rettighetene til barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Utvalget mener at barnehageplass til asylsøkerbarn må rettighetsfestes. Utvalget mener at alle som kommer til Norge før de fyller 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring. Utvalget mener at det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år.

Tilsyn med at opplæringen gjennomføres i henhold til regelverket for barn/unge i mottak og i omsorgssentre må intensiveres.

Utvalget foreslår en styrking av tilskuddsordningene knyttet til opplæring av barn og unge i mottak og i omsorgssentre. Ordningen bør også omfatte barn og unge asylsøkere som ikke bor på mottak eller omsorgssentre. Når det gjelder videregående opplæring må det etableres en tilsvarende tilskuddsordning for denne gruppen. Generelt er satsene i dagens tilskuddsordning for opplæring av barn i asylmottak for lave og må høynes. Det må gis tilstrekkelige rammer ved innføring av rett til barnehageplass for barn av asylsøkere.

Informasjon og veiledning ut til barnehageeiere og skoleeierne gjennom nettverksbygging, veiledning og informasjonsarbeid må styrkes. Det bør etableres nettverk av skoler som jobber med opplæring av barn som bor i asylmottak og omsorgssentre.

Utvalget mener at det er nødvendig med kompetanseheving for lærere og skoleledere gjennom en systematisk erfaringsutveksling mellom mottakskommuner. Kommuner som på kort varsel får ansvar for opplæring av minoritetsspråklige og som ikke har erfaring med dette fra tidligere, bør kunne få tilført midler til kompetanseheving. Samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og IM-Di, UDI og Bufetat bør styrkes. Det må etableres rutiner for informasjon og veiledning fra utdanningsmyndighetenes side ved etablering av nye omsorgssentre og mottak.

Tverrsektorielt samarbeid må sikres for å ivareta hele barnet i barnehage og skole, og for å gi gode læringsbetingelser. Det er viktig å ha tiltak for å styrke samarbeid skole /frivillig sektor for å kunne tilby denne gruppen barn og unge meningsfylte fritidsaktiviteter og mulighet for inkludering i lokalsamfunnet. Frivillig sektor må støttes i arbeidet for å tilby meningsfylte fritidsaktiviteter.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Barn som bor over tid i asylmottak eller omsorgssentre, er i en sårbar livssituasjon og trenger et barnehagetilbud på lik linje med alle andre barn som bor i Norge.
- Barnehageplass til barn av asylsøkere må rettighetsfestes.
- Barnehageeier og lokal barnehagemyndighet må ha rutiner som sikrer at barnehagetilbudet til barn av asylsøkere er av god kvalitet.
- Barnehagene må ha nok ressurser og barnehagepersonalet må besitte nødvendig kompetanse for å kunne ivareta både barnas og foreldrenes behov.

- For å sikre retten til barnehageplass et reelt innhold, må denne følges opp med tilstrekkelige midler til å dekke foreldrebetalingen.
- Tilbudet om foreldreveiledning i asylmottak bør styrkes.
- Det må sikres god kvalitet på, og tilgjengelighet til, barnebasene i asylmottak.
- Barns fysiske miljø i asylmottakene bør bedres, for eksempel ved å etablere lekerom som er tilgjengelig for familiene hele dagen.
- Det anbefales særskilte innføringstilbud i skolen for nyankomne barn og unge.
- Tilsyn med at opplæringen gjennomføres i henhold til regelverket for barn/unge i mottak og i omsorgssentre må intensiveres.
- Ungdom som kommer til Norge før de fyller 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring.
- Det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år.
- Tilskuddssatsene til kommuner til opplæring av barn i omsorgssentre og til opplæring av barn i asylmottak bør harmoniseres.
- NAFO bør ha en rolle i å utarbeide og formidle informasjon, bygge nettverk, samt gi veiledning til kommunene og fylkeskommunene om denne elevgruppen.
- Skolen må ha direkte kontakt med foreldre/foresatte og benytte tolk under kontaktsamtaler og andre formelle møter.
- Det er viktig å vurdere tiltak for å styrke samarbeidet mellom skole og frivillig sektor for å kunne tilby denne gruppen meningsfylte fritidsaktiviteter og mulighet for deltakelse i lokalsamfunnet.
- Det bør vurderes et opplæringstilbud til asylsøkere som har gjennomført 250 timer norskopplæring og som fortsatt oppholder seg i mottak.

Kapittel 16

Minoritetsspråklige og spesialundervisning

16.1 Innledning

Spesialundervisningen og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet har nylig blitt vurdert av et eget utvalg (Midtlyngutvalget), som avga sin utredning som NOU 2009: 18 Rett til læring i juni 2009. Målgruppen for utredningen ble beskrevet som barn, unge og voksne med særskilte behov. Av utredningen fremgår blant annet:

«Spesialpedagogiske tiltak og spesialundervisning for minoritetsspråklige er ikke nevnt særskilt i utvalgets mandat. I 2008 ble det oppnevnt et utvalg (Østbergutvalget) som skal gjennomgå barnehage-, opplærings- og utdanningstilbudet for minoritetsspråklige barn, unge og voksne, og vurdere ansvarsforhold, virkemidler og tiltak som kan sikre inkluderende og likeverdige opplærings- og utdanningstilbud. Østbergutvalget skal legge fram sin innstilling til Kunnskapsdepartementet innen 1. juni 2010. Midtlyngutvalget har derfor ikke funnet grunn til å gå i dybden i spørsmål vedrørende minoritetsspråkliges situasjon på det spesialpedagogiske området.»¹

Utvalget diskuterte denne utelatelsen i sin delinnstilling, og ga uttrykk for at det ville bli foretatt en avgrenset gjennomgang av temaet i utvalgets endelige rapport. For å kunne foreta en slik vurdering har utvalget henvendt seg til professor Joron Pihl, NAFO og Torshov kompetansesenter med forespørsel om å få vurdert utfordringer relatert til minoritetsspråklige barn, unge og voksne på dette feltet. Det vises for øvrig til punkt 2.3.

Som en understrekning av dette temaets betydning har utvalget merket seg at Foreldretutvalget for grunnopplæringen har gitt uttrykk for følgende:

«FUG får henvendelser fra fortvilte etnisk norske foreldre til barn med særskilte behov, som ikke får den opplæringen deres barn har krav

på etter opplæringsloven. Undersøkelser blant foreldre til barn med spesielle opplæringsbehov sier at de opplever systemet rundt barnet som en utfordring. De ønsker som andre foreldre å kunne konsentrere seg om å være foreldre og slippe å måtte ta ansvar for at tjenester, som barnet deres mottar, fungerer som de skal. Utfordringen kan være enda større for foreldre med minoritetsbakgrunn, som kanskje mangler kjennskap til systemet og til sine og barnets rettigheter.»²

Utvalget ser det som ønskelig at det følgende inkluderes som en del av den videre oppfølgingen av Midtlyngutvalgets utredning.

16.2 Omfang

Minoritetsspråklige barn og unge som får spesialundervisning er relativt lite omtalt i foreliggende forskning og utredning³. En generell antakelse basert på særskilte undersøkelser er imidlertid at relativt mange minoritetsspråklige barn og unge får spesialundervisning (Egeberg 2007; Pihl 2005; Sørheim 2000)⁴.

Barn og unge

I GSI for grunnskolen oppgis andelen elever som får spesialundervisning ut fra opplæringsloven § 5-1, men ikke andelen av disse som er minoritetsspråklige. Statistisk sentralbyrå har ikke publisert tall for dette, siden GSI ikke er individbasert.

² Brev til utvalget fra Foreldretutvalget for grunnopplæringen 1. mars 2010.

³ Notat til utvalget fra NAFO 9. desember 2009.

⁴ Internasjonalt har det også vært dokumentert en overrepresentasjon, jf. notat til utvalget fra Joron Pihl 3. mars 2010. Feildiagnostisering og feilplassering innenfor spesialundervisning har funnet sted i et uforholdsmessig omfang når det gjelder minoritets elever (Cummins 1984). Overrepresentasjon forekommer først og fremst innenfor det som på engelsk betegnes som «socially charged categories» (Amira, Abramowitz, & Gomes-Schwarz, 1977; Gravois & Rosenfield, 2006).

¹ NOU 2009: 18: 34.

I Oslo var det mot slutten av 1990-tallet en overrepresentasjon av minoritetsspråklige elever som mottok spesialundervisning i skolene (Nordahl og Overland 1998).

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2003 en kunnskapsstatus om spesialundervisning i Norge (Solli 2003). Resultater fra forskning vedrørende opplæringstilbudet for elever med minoritetsspråklig bakgrunn er ikke tatt med i statusbeskrivelsen, samtidig vises til at: «Dette området er (...) en «gråson» i forhold til kunnskapsstatus om spesialundervisning» (Solli 2003: 16-17)⁵.

Kunnskapsstatusen omtaler for øvrig «fremmedspråklige» en gang i rapporten, dette i forbindelse med vurdering av et prosjekt i Oslo om tverrfaglig samarbeid rundt skolestart (Løge m. fl. 2003). Prosjektet omfattet tre skoler og de 17 barnehager som rekrutterte flest barn til de aktuelle skolene.

«I intervjuer med PP-tjenesten framkommer det at meldinger til PPT fra barnehagen dreier seg mye om atferd, språk, språkutvikling, fremmedspråklige, sosial fungering og funksjonshemmede. Når det gjelder fremmedspråklige, kan det være vanskelig å vite om oppmeldingen gjelder barn som ikke kan norsk, et barn som har spesifikk språkvanske, eller om det gjelder understimulering, eventuelt noe annet. Dette sliter også skolene med. Noen barn begynner på skolen uten å kunne et eneste ord norsk.

Fra første klasse går meldingene mye på konsentrasjon, uro, atferd, språkvansker, konflikter, selvfølelse, men ikke så mye faglig i første klasse. Faglige problemer kommer det mer av på slutten av første klasse og i andre klasse, når det blir stilt andre krav.»⁶

Tabell 16.1 gir en oversikt over andelen elever som mottar spesialundervisning fordelt på ulike språkgrupper i skolen, og det er i denne forbindelse pekt på følgende:

«Det er en viss overvekt av spesialundervisning fordelt på andel elever blant de minoritetsspråklige sett i forhold til norskspråklige. Også blant samiske elever er det flere som mottar spesialundervisning enn det er blant norskspråklige. Disse forskjellene kan ha sammen-

⁵ I en kunnskapsstatus fra 2006 om tilpasset opplæring vises til en relativt stor mangel på forskningsbasert kunnskap om, innsikt i og forståelse av de helt grunnleggende forhold som gjelder tilpasset opplæring i skolen (Bachmann og Haug 2006). Forskning på tilpasset opplæring til språklige minoriteter er det ifølge gjennomgangen svært lite av.

⁶ Solli 2003: 38-39.

Tabell 16.1 Språkgruppe og spesialundervisning på ungdomstrinnet.

Bakgrunn	Andel elever med spesialundervisning
Minoritetsspråklig ikke-vestlig	10,4
Minoritetsspråklig vestlig	11,0
Samisk	11,1
Norskspråklig	7,7

Kilde: Nordahl og Sunnevåg (2008: 47).

heng med at minoritetsspråklige elever i gjennomsnitt har dårligere læringsutbytte i form av standpunkt karakterer. Gjennomsnittskarakter i matematikk, norsk og engelsk for norskspråklige elever er 3,68, for ikke-vestlige minoritetsspråklige 3,26, minoritetsspråklige med vestlig bakgrunn 3,48 og for samiske elever 3,44. Det er kun signifikante forskjeller mellom ikke-vestlige minoritetsspråklige og norskspråklige elever. Videre kan en forklaring på både andelen elever med spesialundervisning og karakterforskjellene være knyttet til både språklige, sosiale og kulturelle faktorer. De nåværende statistiske analysene av materialet gir ikke svar på dette.»⁷

Gjennom undersøkelsen fremkommer at det er flest blant ikke-vestlige innvandrere og nest flest blant ikke-vestlige etterkommere som har spesialundervisning eller ekstra hjelp og støtte, sammenlignet med majoritetsungdommen. Dette bildet gjelder også om en kun ser på ekstra hjelp og støtte i ordinære klasser og spesialundervisning i ordinære klasser. Andelen som har spesialundervisning i egne klasser er derimot større blant majoritetsungdommene enn blant ungdommene med ikke-vestlig bakgrunn. Markussen, Frøseth og Grøgaard (2009) viser i denne forbindelse til:

«Det er vanskelig å si hva den høyere andelen med spesialundervisning i egne klasser blant majoritetsungdommene skyldes. En forklaring kan være at en større andel av minoritetsungdommene særlig sliter med kommunikasjons- og språkvansker, og at dette er utfordringer det kan arbeides med innenfor rammene av ordinære klasser. En sammenligning av vansker knyttet til majoritetsungdom, ikke-vestlige etterkommere og innvandrere i våre data, bekrefter dette. Det er større andel blant majori-

⁷ Nordahl og Sunnevåg 2008: 49.

tetsungdommene som har oppgitt generelle og sammensatte lærevansker og sosiale, emosjonelle vansker enn blant ungdom med minoritetsbakgrunn (henholdsvis 70 og 50 prosent), og motsatt er det større andeler blant minoritetslevene enn majoritetslevene som har oppgitt kommunikasjonsvansker og fagspesifikke lærevansker (henholdsvis 50 og 30 prosent).»⁸

Prosentandel av elevmassen som får spesialundervisning har på landsbasis vært stabil på ca 5,5 prosent av elevmassen, men har økt til ca. 7 prosent i 2008 (Nordahl og Hausstätter 2009). Torshov kompetansesenter⁹ har vist til at det ikke er tilgjengelig nyere tall på andel av minoritetsspråklige av disse, men at det er rimelig at også antallet i denne gruppen har økt.

Voksne

Når det gjelder spesialundervisning etter § 4A-2, blir fordelingen av majoritets- og minoritetsspråklige oppgitt. Det ser ut til å være en relativt liten prosent av deltakere fra språklige minoriteter som totalt sett får spesialundervisning, sett i forhold til andelen som får grunnskoleopplæring. Minoritetsspråklige voksne utgjør noe over 70 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne, men minoritetsspråklige utgjør kun rundt 8 prosent av voksne i spesialundervisningen etter opplæringsloven § 4A-2.

16.3 Regelverk

Barn før opplæringspliktig alder som etter sakkyndig vurdering har behov for det, har etter opplæringsloven § 5-7 rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998). Retten har ingen nedre aldersgrense og den er ikke begrenset til barn som går i barnehagen. Retten kan omfatte et videre spekter av hjelpetiltak enn det som blir gitt gjennom spesialundervisningen i grunnopplæringen, herunder språkstimulering¹⁰.

Elever i grunnopplæringen som ikke har eller som ikke kan få tilfresstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Retten til spesialundervisning utløses dersom den sakkyndige

vurderingen viser at eleven har behov for spesialundervisning¹¹.

Av opplæringsloven § 5-3 første ledd fremgår:

«Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.»

Etter opplæringsloven § 4A-2 har voksne som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, rett til spesialundervisning. Retten til grunnskoleopplæring for voksne bygger på at en til vanlig skal gi opplæring i de fagene en trenger for å få vitnemål fra grunnskolen. Voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, vil være omfattet av retten til grunnskoleopplæring og som oftest også retten til spesialundervisning. Når en skal ta stilling til om en voksen har rett til spesialundervisning, må en gjøre mange av de samme vurderingene som for elever i opplæringspliktig alder som blir vurdert etter opplæringsloven § 5-1. Til forskjell fra grunnskoleopplæringen har ikke voksne rett til spesialundervisning i videregående opplæring som er særskilt organisert for voksne.

PP-tjenestens virksomhet er hjemlet i opplæringsloven, og av § 5-6 fremgår at hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, alene eller i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det. Slik har PP-tjenesten både systemrettede og individrettede oppgaver. Mange steder deltar PP-tjenesten i kompetanse- og organisasjonsutvikling også i barnehagen. Det er krav om sakkyndig vurdering ved vurdering av behovet for spesialpedagogisk hjelp i førskolealder, og ved behov for spesialundervisning for elever i grunnskolen, i videregående opplæring og i voksenopplæring på grunnskolens område, jf. opplæringsloven § 5-3. Opplæringsloven krever også sakkyndig vurdering i en del

⁸ Markussen, Frøseth og Grøgaard 2009: 89-90.

⁹ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010.

¹⁰ Se for øvrig St.meld. nr. 41 (2008-2009), side 94.

¹¹ Rett til spesialundervisning etter § 5-1 eller § 4A-2 vil komme i tillegg til eventuelt behov for særskilt språkopplæring.

andre tilfeller som ved søknad om inntil to års ekstra videregående opplæring.

Regelverket er nærmere redegjort for i NOU 2009: 18 og i Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Når det gjelder økonomiske og organisatoriske forhold, har ikke utvalget funnet grunn til nærmere å redegjøre for dette under henvisning til den pågående oppfølgingen av NOU 2009: 18¹².

16.4 utfordringer i forhold til utredning

Annen bakgrunns erfaring og førstespråk enn det norsk skole og barnehage vanligvis tar utgangspunkt i kan gjøre det mer komplisert å utrede denne gruppen. Ofte vil det ha sammenheng med usikkerhet om elevens læreforutsetninger innenfor det norske opplæringssystemet, usikkerhet i forhold til anvendelse av vanlige utredningsmetoder, eller usikkerhet i forhold til tiltak (Egeberg 2007). Dette kan øke kompleksiteten rundt utredning og tiltak ved spesialpedagogiske behov.

Siden det tar tid å utvikle andrespråket, vil det i en lang periode kunne være vanskelig å avgjøre om det foreligger en lærevanske om en bare bruker kartleggings- og testmaterieell på andrespråket til utredning. Dette kan skape usikkerhet ved vurdering av årsakene til minoritetsspråklige elevers vansker, og i forhold til hensiktsmessige tiltak. Dette vil kunne gjelde ved vurdering av tilpasset opplæring ikke bare for elever med kort botid i Norge, men også for elever som ikke har vært så lang tid som det tar å utvikle andrespråket. Det kan være grunn til å anta at spesialundervisning settes inn for sent for denne elevgruppen¹³. Nordahl og Sunnevåg (2008) fant en markant økning av spesialundervisning fra barnetrinnet til

ungdomstrinnet, andelen elever som mottok spesialundervisning var størst på 9. trinn.

Pihl viser til at det er viktig å undersøke elevens språkkompetanse på førstespråket og andrespråket:

«Ved å sammenlikne kompetanse på de to språkene, vil det være mulig å utvikle hypoteser om hvilket stadium eleven befinner seg på når det gjelder tilegnelse av andrespråket. Det er viktig at barnets totale språkkompetanse vurderes i et helhetlig perspektiv, det vil si innenfor ulike språkdomener og på begge/de språk barnet bruker (...). Altså ikke bare vurdering av språkkompetanse på andrespråket, og ikke bare vurdering av språkkompetanse i skolekonteksten. Ved bruk av tester bør kartlegging på andrespråket skje ved språktester som ikke er normert og standardisert. Fokus bør være på hva eleven mestrer med noe assistanse, det vil si innenfor elevens nærmeste utviklingssoner. Ved å sammenlikne elevens kompetanse på førstespråket og andrespråket på uformelle og formelle læringsarenaer og innenfor ulike språkdomener vil det kunne utvikles hypoteser om elevens vansker i norsk eller andre fag først og fremst skyldes at eleven tilegner seg andrespråket, eller om vanskene kan ha andre årsaker. Hvis eleven har store vansker knyttet til bruk av førstespråket indikerer det vansker som ikke er forbundet med selve andrespråkstilegnelsen.»¹⁴

Nasjonalt og internasjonalt har det foregått en diskusjon om usikre prosedyrer og manglende kompetanse i forhold til elever fra språklige minoriteter innen spesialundervisningen¹⁵. Det har vært alt for lett, ofte i beste mening, å inkludere elever fra språklige minoriteter i spesialpedagogiske tilbud. Imidlertid er det de siste årene også utviklet kunnskap, metoder og materieell som skal være sikrere i forhold til utredning av og tilbud til denne elevgruppa.

Det har vært påpekt at når det gjelder lese- og skriveproblemer, vil en normal tospråklig utvikling lett kunne tolkes som en spesifikk lese- og skrivevanske (Bøyesen 1994, 2006, 2008a, 2008b). Manglende oppmerksomhet mot opplæringsbetingelser og utilstrekkelig kunnskap om disse elevenes språklige utvikling fører, ifølge Pihl (2005) til konklusjon om spesialundervisning på

¹² I denne forbindelse har det vært vist til: «I følge opplæringsloven har elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning rett til spesialundervisning. Pedagogisk-psykologisk tjeneste utreder om eleven har spesialpedagogiske behov. PPT skal undersøke om eleven har «lærevansker», jfr. Opplæringsloven. Denne bestemmelsen legger til rette for at hvis eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning fordi undervisningen foregår på et språk minoritetseleven ikke forstår, eller behersker dårlig, så kan dette defineres som et spesialpedagogisk behov. Hvis bestemmelsen om spesialundervisning endres slik NOU 2009:18 foreslår, vil det trolig bidra til å redusere diagnostikk av «manglende ferdigheter i norsk språk» som en «lærevanske», jf. notat til utvalget fra Joron Pihl 3. mars 2010.

¹³ Notat til utvalget fra NAFO 9. desember 2009.

¹⁴ Notat til utvalget fra Joron Pihl 3. mars 2010. Se også Barton 2007; Barton, Hamilton og Ivanic, 2000; Martin-Jones og Jones 2000; Hvistendahl 2009

¹⁵ Se for eksempel Cummins 1984, Klesmer 1994, Hakuta m. fl. 2000, Cline 2002, 2003, Bøyesen 1994, 2006, 2008a, 2008b, Pihl 2005.

et svært mangelfullt grunnlag. Hun anser det uforsvarlig å vurdere elever fra språklige minoriteter med tester utviklet og standardisert for majoriteten. På den andre siden kan spesifikke vansker bli oversett, fordi det er vanskelig å skille dem fra forventete mønstre, og slik overskygge et behov for spesialundervisning (Monsrud, Bjerkan og Thurmann-Moe 2008).

At PP-tjenesten har utfordringer med sakkyndige vurderinger av denne gruppen er blant annet dokumentert i Pihl (2005) og Aagaard (2002).

Torshov kompetansesenter har i notat til utvalget uttrykt:

«En del barn og elever som barnehage, skole eller utredende instanser mener har lære vansker strever først og fremst med å forholde seg til norsk språk eller skolens forventninger om kunnskaper og erfaringer. Et tilsynelatende flytende sosialt språk kan dekke over at vedkommende ikke har tilstrekkelig språkkompetanse til å få med seg undervisningen. Svak faglig fremgang kan derfor lett tilskrives lære vansker, ettersom barnet tilsynelatende har tilstrekkelige norskferdigheter til å få med seg det som skal læres. Men tilsvarende vil man også lett kunne tillegge barnets vansker forbigående svake norskferdigheter eller erfaringsgrunnlag i tilfeller der barnet faktisk har primære lære vansker. Et tiltak som hovedsakelig skal styrke andrespråkstilegnelsen vil da kunne gå for raskt eller feilaktig frem i forhold til barnets forutsetninger, og mer primære lære vansker vil kunne oppdages for seint (...).»¹⁶

Minoritetsspråklige elever med svakt utgangspunkt ser ut til å få spesielt lite ut av opplæringen (Bonesrønning og Vaag Iversen 2008). Torshov kompetansesenter¹⁷ viser til at når tilpasset opplæring og spesialpedagogiske tiltak ikke er i tråd med elevens forutsetninger, blir utbyttet ytterligere svekket. Dette fører ikke bare til unødvendige nederlag for eleven og bortkastet innsats fra skolen, men til store utfordringer og utgifter for samfunnet senere.

Samtidig synes minoritetsspråklige som blir utredet og identifisert med spesialpedagogiske behov, å være klart underrepresentert når det gjelder å få spesifikke diagnoser i det spesialpedagogiske hjelpeapparatet:

«De sakkyndige vurderingene konkluderer ofte med at disse elevene har uspesifiserte «lære vansker» eller «generelle lære vansker». En mulig grunn til slike konklusjoner kan være begrenset kompetanse i utredning av minoritetsspråklige elever. En annen mulig grunn er at utredningsmetodikken har vært for snever (for eksempel med hovedvekt på normerte evnetester) og at resultatene derfra «presser fram» slike konklusjoner.»¹⁸

Øzerk og Handorff (2008) finner at det er en tendens til at det spesialpedagogiske hjelpeapparatet i for stor utstrekning konkluderer med uspesifiserte lære vansker eller uspesifiserte psykiske vansker i sitt arbeid med minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

Observasjon av barn som strever med språkutviklingen, kan være særlig viktig når spesialpedagogiske tiltak kan være aktuelle. I den forbindelse gis det uttrykk for følgende i et nytt temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen:

«Det er også viktig å merke seg at man ikke kan bruke normene i et screeningmateriale på andre grupper enn dem det er utviklet og normert for. De screeningverktøyene som blir brukt i Norge i dag, er utviklet på grunnlag av enspråklige, norsktalende barn. Derfor kan de ikke benyttes som norm for tospråklige barn. Man kan ikke vite om «hullene» de avdekker, kommer av svak kompetanse i norsk, eller om det dreier seg om eventuelle spesialpedagogiske behov. Ulik grammatisk struktur og ulike valører i ordforrådet gjør at man heller ikke uten videre kan oversette spørsmålene fra norsk til andre språk. Dersom man har mistanke om at et tospråklig barn har språkvansker, må man ta i bruk mange kilder i kartleggingen (se ovenfor om kartlegging i vid betydning av ordet), og man må først og fremst prøve å danne seg et bilde av hvordan barnet fungerer innenfor førstespråket.»¹⁹

NAFO har overfor utvalget fremhevet behov både for generell kartlegging av minoritetsspråklige barn, unge og voksne og kartlegging med sikte på spesialpedagogiske behov:

«Her dreier det seg om materiell som brukes til å kartlegge bakgrunn, forutsetninger og utvikling for å kunne gi tilpasset opplæring. Barn, unge og voksne som kommer til landet bør få kartlagt bakgrunn, oppvekstmiljø og

¹⁶ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010. Se også Egeberg 2007.

¹⁷ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010.

¹⁸ Øzerk og Handorff 2008.

¹⁹ Høigård, Mjør og Hoel 2009: 58.

funksjonsnivå umiddelbart etter ankomsten til landet, eller eventuelt ved barnehage-/skolestart. Kartleggingsmaterieell burde bestå av både en porteføljekartlegging og en kompetansekartlegging. Det burde kunne administreres av elevenes morsmållærere/tospråklige lærere. En tidlig screening av elevenes bakgrunn, oppvekst og funksjonsnivå i basisfagene vil også kunne føre til at en blir oppmerksom på elever med mulige behov for spesialpedagogiske tiltak raskere, kan følge dem og henvise til spesialpedagogiske tjenester for en grundigere utredning. Forhåpentligvis vil en slik form for kartlegging også kunne forhindre feildiagnostisering og overrepresentasjon av minoritetsspråklige elever i spesialpedagogiske tiltak.

(...)

Her dreier det seg om et spekter av vansker fra elever med spesifikke lærevansker til ulike former for funksjonshemninger med ulike årsaker. En grundig utredning av disse elevenes spesialpedagogisk behov forutsetter innhenting av informasjon fra tre ulike områder:

- Elevenes individuelle utviklingshistorie, herunder språklig, motorisk og sosial utvikling i de første årene.
- Bakgrunnsopplysninger om elevens oppvekstbetingelser, herunder familieforhold, tidligere opplæring, medisinske forhold, migrasjonshistorie, tospråklige utvikling, tidligere utredninger eller tiltak.
- Aktuelle utrednings- og kartleggingsfunn, herunder aktuelle pedagogiske opplysninger fra barnehage/skole, opplysninger om syn og hørsel, om slike ikke foreligger.

Mye erfaring tyder på at opplysninger om elevens utviklingshistorie og oppvekst sjeldent innhentes fra foreldrene, og at de konklusjoner som trekkes fra spesialpedagogiske utredninger for det meste baseres kun på [strekpunkt nummer tre]. Dette kan skyldes både mangel på kompetanse innenfor det migrasjonspedagogiske feltet og til en viss grad usikkerhet knyttet til språk- og kulturforskjeller, noe som igjen fører til en etterspørsel etter såkalte kulturfrie tester.»²⁰

16.5 utfordringer i forhold til opplæringen

Innholdet i spesialundervisningen vil naturligvis være ulikt etter hvilke forutsetninger og spesielle

behov barnet eller eleven har. Et viktig tillegg for minoritetsspråklige vil være å trekke inn flerspråklig og flerkulturell bakgrunn som en ressurs i det spesialpedagogiske arbeidet. Det å benytte barnas flerspråklige kompetanser og ulike kulturelle erfaringer i læring, inklusive norsk-språklig utvikling, gir ekstra muligheter²¹. Samtidig, for å få et positivt utbytte av opplæringen, vil barn og elever med svake norskkunnskaper ha et spesielt behov for forarbeid med innhold og språk i forkant av den undervisningen de skal ha i hel gruppe. Slik forberedelse vil måtte benytte både første- og andrespråksferdigheter som et springbrett til forståelse av fellesundervisning. Grunnet de ulike forutsetninger barn og elever med spesielle behov har, vil det være spesielt viktig å bruke tid på systematisk utprøving og vurdering av igangsatte tiltak.

En del barn med spesielle behov, som eksempelvis barn med autisme, utviklingshemning, spesifikke språkvansker eller behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) trenger en gjennomført, intens og systematisk oppfølging på tvers av daglige læringsarenaer for å kunne utvikle språk- og kognitive ferdigheter (Koegel og Koegel 2006; Egeberg 2008; Johnson-Perrodin m. fl. 1998). Det må derfor etableres kommunikasjonsmetoder og kommunikasjonsinnhold som er gjenkjennelig for barnet i ulike miljøer, og som samtidig ivaretar og drar nytte av både hjemmets og skolen/barnehagens språkbruk og innhold. Ofte vil forarbeid til undervisningen ta utgangspunkt i barnets førstespråk, og med utgangspunkt i meningsfulle erfaringer fra familien. Foreldresamarbeid i utredning og tiltak er derfor spesielt viktig i slike saker. Det må settes av tid til slikt samarbeid for å få til god koordinering av læring mellom hjem og skole/barnehage, og for å kunne utnytte foreldrenes språkkompetanse og kjennskap til barnas erfaringer.

Det synes å være bred enighet om at det er en sammenheng mellom innholdet og arbeidsmåtene i den ordinære undervisningen og omfanget av spesialpedagogiske behov (Egelund m. fl. 2006; Markussen m. fl. 2007; Nordahl og Hausstätter 2009; Nordahl og Sunnevåg, 2008; Pihl 2005). Overfor utvalget har Pihl blant annet pekt på:

«Den største utfordringen er å utvikle skolens innhold og ordinære undervisning slik at den kvalifiserer alle barn ut fra de forutsetningene barnet har innenfor et pedagogisk og sosialt

²⁰ Notat til utvalget fra NAFO 9. desember 2009.

²¹ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010.

felleskap. Svaret på denne utfordringen er ikke primært å styrke spesialpedagogikkens rolle i skolen, slik at skolen blir bedre til å identifisere «spesialpedagogiske behov», men å endre skolens innhold og arbeidsmåter slik at skolen kvalifiserer alle barn med utgangspunkt i barnets forutsetninger. Pedagogikken innenfor ordinær undervisning bør utvikles med dette som formål. Det kan skje i form av tospråklig undervisning, det kan skje i form av innovasjon når det gjelder flerkulturell /interkulturell undervisning (Holm & Zilliacus, 2009) som retter seg mot alle elever, herunder undervisning på skolens undervisningsspråk. Det finnes for eksempel interessante studier å bygge på når det gjelder kvalifisering av minoritets elever og majoritets elever på skolens undervisningsspråk i form av litteraturbasert, tverrfaglig undervisning (Axelsson, 2000) (Elley, 1991, 1992).»²²

Av Midtlyngutvalgets utredning fremkommer:

«Det kan være spesielle utfordringer knyttet til minoritetsspråklige barn med funksjonsnedsettelse. I en undersøkelse av innvandrere med barn som har nedsatt funksjonsevne og deres møte med tjenesteapparatet, pekes det på at det vil være av ekstra stor betydning for barn med nedsatt funksjonsevne fra innvandrer miljøer å delta sammen med norske barn i barnehagens leke- og aktivitetstilbud. Undersøkelsen viser også til at familier med minoritets- eller innvandrerbakgrunn som har barn med funksjonsnedsettelse, stiller barnehage og helsestasjon overfor blant annet kommunikasjonsmessige, kulturelle og praktiske utfordringer.»²³

Gruppen minoritetsspråklige barn og elever med spesialpedagogiske behov er sammensatt og med ulike forutsetninger og behov i forhold til særskilte tiltak, jf. NOU 2009: 18. Generelt kreves det likevel noe mer tid og ressurser for å gi et utbytte av opplæringen i tråd med de læringspotensialene den enkelte har. Noe vil ha sammenheng med de spesialpedagogiske tiltak som settes inn, noe ekstraresurser vil henge sammen med tospråklige tiltak (§§ 2-8 og 3-12) og noe vil henge sammen med ordinær tilpasset opplæring.

Barnehagen er forpliktet til å følge opp barn med behov for spesiell stimulering av språket. Dette kan best gjøres i et tett samarbeid med foreldrene og det spesialpedagogiske personalet:

«Når man arbeider med barn med språkvansker, må man ha to siktemål samtidig. Det ene er at man må prøve å hjelpe barnet til å bli bedre i å bruke språket. Det andre retter seg mot helheten, at man prøver å legge til rette for at barnet kan være aktivt, trives og fungere best mulig i dagliglivet. Tradisjonelt har det spesialpedagogiske arbeidet vært organisert ved at en fagperson «utenfra» kom til faste tider og gav språklig undervisning eller «trening» til det aktuelle barnet. Denne måten å gjøre det på kan egne seg når det dreier seg om artikulatoriske/fonologiske vansker og andre mer avgrensede vansker. Når det gjelder mer omfattende vansker, for eksempel vansker med forståelsen, ser man det i dag som mer effektivt å la personalet i barnehagen være dem som skal arbeide med barnet, under veiledning av en spesialpedagog (Espenakk m. fl. 2007, side 66). Personalet er godt kjent av barnet og kan legge til rette for naturlige språklærings situasjoner i et trygt miljø mange ganger i løpet av en dag. Utgangspunktet for strukturerte språklæringsstunder må alltid være noe barnet mestrer eller viser interesse for.»²⁴

Hva gjelder innholdet i undervisningen har NAFO pekt på følgende:

«NAFO har ikke på en systematisk måte kartlagt innholdet i spesialundervisning som gis minoritetsspråklige elever i Norge. Vi har dermed ikke dokumentasjon for hvorvidt konklusjonen spesifikke språkvansker fører til tilbud om tilpasset språk- og lese- og skriveopplæring også på morsmålet, når dette er elevens dominante språk. Vi har imidlertid vært borte i enkelte saker hvor fagpersoner anbefaler all opplæring på norsk for slike elever med den begrunnelsen at det vil være alt for krevende for dem å lære to språk samtidig. Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om innholdet i spesialundervisning som gis minoritetsspråklige elever i Norge. Fra skolehold blir det pekt på at noen av elevene sliter med kommunikasjons- og språkvansker, og at de får spesialundervisning for å styrke språkutviklingen. Dette er altså et eksempel på at de får spesialundervisning etter opplæringslovens kapittel 5 og ikke etter lovhjemlene og læreplanene som er beregnet på elever fra språklige minoriteter som ikke behersker norsk.

Ideelt sett burde det være et samarbeid mellom spesialpedagoger og tospråklige lærere for å få et effektivt og tilpasset opplegg for

²² Notat til utvalget fra Joron Pihl 3. mars 2010.

²³ NOU 2009: 18: 47.

²⁴ Høigård, Mjør og Hoel 2009: 59-60.

elever som har genuine spesialpedagogiske behov. Det mest effektive for elever med spesifikke vansker, vil være å knekke lesekoden på morsmålet.»²⁵

På alle disse områdene vil lærerteam og personale trenge noe mer samarbeidstid for å forberede og koordinere undervisningsinnholdet i spesialundervisning og tilpasset opplæring²⁶. Kombinasjoner av eneundervisning, gruppeundervisning og undervisning i hel gruppe må være mer gjennomtenkt og koordinert for å være effektiv. Dette inkluderer også samarbeid og forberedelse og koordinering av innhold med eventuell morsmåls-lærer. Ekstra samarbeidstid med foreldre vil kreve mer tid og også utgifter til bruk av tolk.

I forhold til selve undervisningen vil noe gjøres som individuelle tiltak, noe i gruppe og noe i klasse. Tospråklige spesialpedagogiske tiltak vil kreve spesielle kunnskaper og ekstra tid til vurdering av læringsutbytte, utarbeidelse av tiltak, språklig forarbeid, individuell oppfølging og etterarbeid. I tillegg må påregnes ekstra tid til forberedelse og tilpassing av innholdet, og ofte produksjon av tilpasset undervisningsmaterieil.

16.6 Utfordringer i forhold til overganger

Av utvalgets mandat fremgår at utvalget skal vurdere og foreslå tiltak knyttet til overganger, jf. kapittel 14. Overganger for barn med særskilte behov er blant annet behandlet av Midtlyngutvalget og Flatøutvalget.

Blant Midtlyngutvalgets forslag er tettere oppfølging, at barnehage- og skoleeiere får plikt til kontinuerlig og systematisk oppfølging av barns og elevers utvikling, læring, og læringsmiljø, og at barnehage- og skoleeiere forsterker rutineene for overganger og samarbeid mellom barnehage, skoler, og lærebedrifter. Elever som ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring ikke har forutsetninger for studie- eller yrkeskompetanse, skal tilbys et individuelt tilpasset opplæringsløp med avvik fra læreplanen.

Flatøutvalget har i noen grad drøftet viktige overgangsperioder, inkludert overgangen til voksenlivet i sin utredning om bedre samordning av tjenester til barn og unge, jf. NOU 2009:

22. Utvalget skriver blant annet om brukere med sammensatte problemer: «Utvalget har erfart at foreldre opplever det som krevende å måtte forholde seg til ulike deler av hjelpeapparatet, og å måtte gjenta sin historie og sine behov for stadig nye hjelpere. De opplever at de selv må ta ansvaret for å skaffe riktig hjelp fra flere tjenestetilbydere til sitt barn. Brukerorganisasjonene har uttalt at utfordringene for foreldrene består i å skaffe seg informasjon om hjelpeapparatet, om å komme i kontakt med riktig instans på riktig nivå, om å oppnå kontinuitet i tjenesten, om å sikre kvalitet over tid, og om å sikre koordinering av tjenester.»

Av utredningen fremkommer enkelte sentrale problemstillinger:

- Informasjon om tjenester og tiltak er vanskelig tilgjengelige.
- Tjenestene er i stor grad fragmentert (ulike etater og forvaltningsnivåer), og det kan lett oppstå brudd i overgangssituasjoner (barnehage – skole – arbeidsliv, ved myndighetsalder, mv.).
- Hjelpen ofte er personavhengig, og ikke et resultat av et velfungerende system.

Flatøutvalget skriver videre:

«I dag er det slik at rett hjelp til riktig tid i for stor grad avhenger av foreldres evne til å beskrive barnets behov og å tale barnets sak. Dette gjør barn i minoritetsfamilier til en ekstra sårbar gruppe på grunn av språklige og kulturelle barrierer. Målet må være at innsatsen fra det offentlige side skal være forankret i et velfungerende system for hjelpetiltak. Videre skrives det i utredningen at det er få systematiske tiltak i barnehager og skoler for å komme tidlig i inngrep med barn og familier som har behov for hjelp. Mangel på systematisk oppfølging innebærer at det er opp til den enkelte ansatte i skole, barnehage og andre instanser å vurdere om det er grunn til bekymring. Det er da fare for en «vente og se»-tilnærming som innebærer at barnet ikke får riktig hjelp i tide.»²⁷

Når det gjelder overgangen fra barnehage til skole for minoritetsspråklige barn med spesielle behov, har Foreldreutvalget for grunnopplæringen vist til:

«Overgangen mellom barnehage og skole, og tilrettelegging for hvordan man skaper gode

²⁵ Notat til utvalget fra NAFO 9. desember 2009.

²⁶ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010.

²⁷ NOU 2009:22: 71-72.

overganger for barn med spesielle behov, vil variere fra barn til barn. Det er barnets behov som skal avgjøre når og hvordan overgangen settes i gang, og man må huske at barna det her gjelder, er like forskjellige som alle andre barn. For noen kan det handle om overføring av spesialpedagogisk kompetanse, økt assistentstøtte, tilpasning av fysiske forhold på skolen, men aller mest handler det om kunnskap om barnet. Hvordan forberede både barnet og klassen til å møte barnet med likeverd.

Språkvansker og andre språklige hinder kan medvirke til at barnet ikke alltid forstår beskjeder og annet som skjer rundt dem. Det er viktig at barnehagen setter i gang begrepsopplæring tidlig. For barn fra språklige minoriteter er det særlig viktig at det finnes kompetente fagpersoner som kan avdekke og arbeide med sen språklæring.

En annen utfordring som mange foreldre opplever, er at det tar lang tid før barn blir utredet, f.eks barn med ADHD. Mange barn blir ikke fulgt opp før de begynner på skolen. Feiltolkning av barnets atferd og foreldrenes omsorgsevne kan føre til at familien blir meldt til barnevernet, istedenfor at barnet blir utredet.»²⁸

16.7 Kompetanse

Nasjonalt og internasjonalt har det foregått en diskusjon om usikre prosedyrer og manglende kompetanse i forhold til elever fra språklige minoriteter innen spesialundervisningen. Det foreligger ikke kompetansekrav til pedagogisk-psykologisk rådgivning i Norge, til tross for at PPT har status som sakkyndig instans (NOU 2009: 18; Pihl 2010). Pihl har gitt uttrykk for at pedagogisk-psykologiske rådgivere diagnostiserer elever på etnosentriske premisser og uten å ha diagnostisk kompetanse, og anført videre:

«Det er grunn til å frykte at henvisninger av elever for utredning av lærevansker på svikten grunnlag vil fortsette, og det er grunn til å frykte at feildiagnostisering og feilplassering av flerspråklige elever innenfor spesialundervisning vil fortsette så lenge lærere og pp-rådgivere mangler teoretisk kunnskap om tospråklighet/flerspråklighet og interkulturell/flerkulturell pedagogikk. I lys av dette er forskning og kompetanseheving knyttet til to-

²⁸ Brev til utvalget fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen 1. mars 2010.

Boks 16.1

Tiltak 13 i strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis* har omhandlet spesifikk og spesialisert kartlegging og utredning utført av fagfolk og generell kartlegging – som kan utføres av ettspråklige og flerspråklige lærere. Som ett av delprosjektene i tiltak 13 har NAFO, Bredtvet og Torshov kompetansesentre i samarbeid utviklet metoder og materiell som kan bidra til at en i større grad kan finne elever med genuine spesialpedagogiske vansker (Bøyesen 2006; 2008a; 2008b; Egeberg 2007). Bredtvetts del av tiltaket har dreid seg om å utvikle prøver for ordforråd, grammatikk og setningsminne. Torshovs del har vært å skrive en veileder til rådgivere (Egeberg 2007), mens NAFOs del har dreid seg om å utvikle korte kognitive prøver på forskjellige morsmål: ordminne, RAN og ordrepetisjon, beregnet til å brukes i en vurdering av språk- og/eller lese-skrivevansker.

språklighet og interkulturell/flerkulturell pedagogikk helt nødvendig.»²⁹

Ifølge NAFO³⁰, har det de siste årene blitt utviklet kunnskap, metoder og materiell som skal være sikrere i forhold til utredning av og tilbud til denne elevgruppen.

Når det gjelder foreliggende kompetanse på området, har Torshov kompetansesenter blant annet gitt uttrykk for følgende:

«Hos utredende instanser, barnehager og skoler er det stor mangel på kunnskap om hvordan flerspråklighet og ulik erfaring innvirker på læring og læringsmuligheter. Spesielt er det lite kunnskap om ulike spesialpedagogiske utfordringer og minoritetsspråklige barn. Dette viser seg også ved lite tilgjengelig forskning og litteratur om emnet (både norsk og engelsk), og mange henvendelser til Torshov kompetansesenter for hjelp. En stor del av henvisningene til senteret fra PPT er minoritetsspråklige med særskilte behov. Det har vært etterspurt og gjennomført kompetanseutviklingsprosjekter fra mange ulike fylker, kurs, konferanser og utgitt ulike publikasjoner.

²⁹ Notat til utvalget fra Joron Pihl 3. mars 2010.

³⁰ Notat til utvalget fra NAFO 9. desember 2009.

En vanlig utfordring i vurdering av minoritetsspråklige er om språklige vansker har sammenheng med lite erfaring på første- eller andrespråket, med en ikke tilstrekkelig tilpasset opplæring, eller om det har sammenheng med ulike primære eller medfødte vansker. Først og fremst krever slik vurdering kunnskap om tospråklig utvikling generelt, og tilstrekkelig informasjon om erfaring og bakgrunn. De samme utfordringer gjelder også for vurdering av andre kognitive, sosiale og nevrologiske forhold. Slike vurderinger tar gjerne utgangspunkt i at erfaringsbakgrunn og språkferdigheter følger normer i norske tester og utredningsverktøy. Det krever derfor mer kunnskap om den enkeltes erfaringsbakgrunn og språkkompetanser for å tolke utredningsresultater og planlegge tiltak.»³¹

Videre gis det uttrykk for at samarbeid med foreldre må vektlegges spesielt. Tid til samarbeid, inklusive bruk av tolk innebærer oftest noe mer tidsbruk i tillegg til erfaring og kunnskap om hvordan dette kan gjøres på en god måte.

Pihl³² har pekt på at vurdering av minoritetsspråklige elevers pedagogiske behov bør skje i tverrprofesjonelle team som trekker veksler på flere vitenskapelige disipliner. Ordinær undervisning er et hovedpremiss når elever har behov for ekstra støtte i undervisningen, og relasjonen mellom skolens innhold og arbeidsmåter og klassen og eleven bør utvikles gjennom et tverrprofesjonelt samarbeid. Siden de pedagogiske utfordringene er sammensatte og komplekse og det ikke finnes én profesjon eller ett kunnskapsfelt/forskningsfelt som alene har ekspertise på spørsmål om opplæring av minoritetselever spesielt, synes et tverrprofesjonelt samarbeid påkrevet (Edwards 2004; 2005; Edwards m. fl. 2009; Pihl; 2009; 2010).

Torshov kompetansesenter har blant annet trukket frem følgende med hensyn til kompetanseutvikling:

«Torshov kompetansesenter har siden de fikk spesielt ansvar for dette området i stortingsmelding nr. 23 (1997-98) hatt en rekke kurs og utviklingsprosjekter rundt i Norge, utredet et større antall saker i samarbeid med PPT og Habiliteringstjenester, samt utviklet og publisert en rekke fagmateriell og bøker på området. Gjennom dette arbeidet ser kompetansesenteret en økt bevissthet og kunnskap om disse ut-

fordringene, noe som samtidig også fører til mer etterspørsel etter kunnskap og assistanse.

Gjennom veiledning og utredning i samarbeid med PPT har Torshov kompetansesenter hatt tilgang til et stort antall sakkyndige vurderinger og andre utredninger av minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Det er svært sjelden at behov for, eller rettigheter i forhold til tospråklig fagopplæring eller tilsvarende diskuteres i slike utredninger. Tilsvarende er det sjelden å se dette trukket inn i spesialpedagogiske tiltak i barnehage og skole. Ved ulike språk- eller lærevansker vil det oftest være spesielt viktig å bygge på barnet eller elevens spesielle erfaringer hjemmefra, og ikke minst ulike språkkunnskaper for at læring og utvikling skal bli best mulig. Når dette ikke gjøres blir det betydelig større fare for lavt utbytte av opplæring og spesialpedagogiske tiltak. Vår erfaring er at dette bunner i lite kunnskaper om slike behov, lite kunnskaper om metodiske tilnærminger, og vegring fra skolene i forhold til å bruke ressurser på dette.»³³

Samarbeidet mellom PPT og skole om tiltak for minoritetsspråklige elever har avdekket et stadig behov for kompetanseheving³⁴. De forskjellige deltakerne ønsket kompetanse blant annet i forhold til kartlegging både av morsmål og norsk, rutiner rundt mottak, oppfangning av elever for bedre å sikre gjennomføring. I det følgende skisseres områder NAFO vurderer som sentrale i forhold til kompetanseheving:

«Språk, tale, lese- skrive- og matematikkvansker: Kommunikasjons-, språk og talevansker er det fagområdet der flest barn i førskolealder får spesialpedagogisk hjelp (41%). Lese- skrive- og matematikkvansker er det største problemet i grunnskolen (33%), mens det sistnevnte fagområdet dekker 53% av elevmassen som får særskilt tilrettelagt undervisning, ut fra statistikken som er lagt fram på side 131 i Midtlyngutvalgets utredning. Det framgår ikke hvor mange av disse elevene som er språklige minoriteter. Men en beredskap i forhold til språk – lese – skrive- og matematikkvansker i et flerspråklig perspektiv synes påkrevet når en vet at det på dette området er utfordringer i forhold til å finne ut hva som er en vanlig språklig-faglig utvikling og hva som er avvikende. Midtlyngutvalget nevner dette på side 47. Skal tidlig innsats bli en realitet også for elever fra språk-

³¹ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010.

³² Notat til utvalget fra Joron Pihl 3. mars 2010.

³³ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010.

³⁴ Notat til utvalget fra NAFO 9. desember 2009.

lige minoriteter, er dette nødvendig. En vente- og se-holdning på dette feltet vil likeledes kunne gjøre at elevene fra språklige minoriteter med spesifikke vansker forsinkes ytterligere i sin faglige utvikling istedenfor at den blir mest mulig effektiv³⁵. Diagnosen generelle lærevansker vil kunne gjøre at en dyslektiker blir undervurdert og forsinket i sin faglige og språklige utvikling. Forbundslederen i Dysleksiforbundet, Marianne Grønner uttrykker blant annet: ..«Kunnskapsgrunnlaget på den enkelte skole om lese- og skrivevansker varierer fortsatt sterkt. Veldig mange skoler mangler fortsatt kunnskap på området». Bekymringen er ikke mindre når det gjelder elever fra språklige minoriteter.

Her kan nevnes at en i tilknytning til utvikling av språk-, lese- og skrivevansker bør være oppmerksom på hørsels- og synsproblematikk. Hørselsskader kan gjelde både barn, unge og voksne som har vært utsatt for krig og bombing. En tenker heller ikke på at elever innenfor voksenopplæringen kan ha leseproblemer som følge av manglende korrigerende av synsavvik.

Traumer og krigsopplevelser, tap og sorg: For elever som har krigserfaringer er det viktig at PPT kjenner til betydningen av slike erfaringer. Å få til samarbeid med BUP har ikke vært lett for mange skoler. Noen av NAFOs fokusskoler har gode erfaringer fra nettverksarbeid³⁶. Noen barn og unge kan være hardt skadd og vil trenge hjelp fra psykiatrien. Men slett ikke alle gjør det: PPT må være klar over at klasseromstiltak som et lavterskeltilbud også kan være gunstig. Et bidrag til at elevene skal fungere bedre, er derfor at PPT og perso-

nene rundt eleven, har kjennskap til traumer og krigsopplevelser, og kan veilede og legge til rette i klasserommet.

Mobbing og rasisme. Rasisme er et eget tema i det migrasjonspedagogiske feltet som PPT bør kjenne til for å kunne forstå erfaringer og reaksjoner til elever som blir utsatt for rasisme på forskjellige nivåer. Elever fra språklige minoriteter melder eksempelvis om større frykt på skoleveien (Bakken 2003)

Adopsjon. Her kan barn og unge ha et symptom-bilde som kan skyldes deprivasjon eller andre tilstander. Differensialdiagnostisk kompetanse er viktig her. (...)

Når det gjelder mer sjeldne medisinske diagnoser som en finner innenfor psykiatrien og omsorgen for psykisk utviklingshemning som for eksempel autisme. For elever som tilhører disse gruppene kan det ta lenger tid for foreldrene å finne eller blir hjulpet fram til rette instans, om de er klare over mulighetene til hjelp og støtte.

En mer omdiskutert diagnose er ADHD. Dette er en diagnose som i følge skolene NAFO har kontakt med, i mindre grad blir stilt overfor elever fra språklige minoriteter enn majoritetsspråklige elever. Dette kan skyldes flere årsaker, men kan være svært uheldig for de elevene det gjelder. Tourette og Asperger vil også utgjøre en utfordring i forhold til differensialdiagnostisering.»³⁷

16.8 Utvalgets vurderinger

Utvalget ønsker å påpeke at flerspråklighet og flerkulturalitet ikke er et problem i seg selv, snare er det en kompetanse som bør være fordelaktig i opplæring og i samfunnet generelt. Utvalget ser samtidig at annen bakgrunnserfaring og førstespråk enn det norske skole og barnehage vanligvis tar utgangspunkt i, kan gjøre det mer komplisert å utrede denne gruppen. Ofte vil det ha sammenheng med usikkerhet om elevens læreforutsetninger innenfor det norske opplæringssystemet, usikkerhet i forhold til anvendelse av vanlige utredningsmetoder, eller usikkerhet i forhold til tiltak (Egeberg 2007). Utredning og tiltak ved spesialpedagogiske behov kan derfor bli ytterligere komplekse.

Utvalget har tidligere, i sin delinnstilling, gitt uttrykk for at ovennevnte kunne ha talt for at minoritetsspråklige burde ha blitt gjenstand for en

³⁵ «Mange flerspråklige elever kan se ut til å trenge økt progresjon for å kunne ta igjen sine enspråklige medelever: De skal ta igjen sine enspråklige norsktalende medelever språklig, samtidig som de skal tilegne seg faglige ferdigheter på det samme nivået som de enspråklige. Enspråklige dyslektikere har en forsinket lese- og skriveutvikling. De skal få kompensert for denne utviklingen via tilrettelegging og utløsning av rettigheter. Flerspråklige elever med dysleksi, står i fare for å bli ekstra forsinket, både som flerspråklige og som dyslektikere. De trenger avgjort å få fastslått sine vansker og få tilpassete tilbud og realisering av rettigheter, om de skal ha en sjanse til å lykkes i det norske utdanningssystemet» (Bøyesen 2008b)

³⁶ «Illa skole i Trondheim, som del av arbeidet i Tiltak 4 i Strategiplanen: «I arbeidet med traumatiserte elever/elever med vanskelige hjemmeforhold, har Illa deltatt i ei tverrfaglig gruppe med Flyktningehelseteamet, Helsetjenesten og Kvalifiseringssenteret INN i Trondheim Kommune. Et resultat av dette arbeidet er bl a dramaterapi som traumebehandling for elever i mottaksgruppa.» Fjell skole rapporterer at kontakt med Oppvekstteamet i Drammen kommune, et akkutteam, kan gi mulighet til raske kontakt og iverksetting av klasseromstiltak i forhold til traumatiserte elever enn vanlige prosedyrer med oppmelding og saksbehandling.»

³⁷ Notat til utvalget fra NAFO 9. desember 2009.

grundigere behandling i NOU 2009: 18. Utvalget har derfor foretatt en avgrenset gjennomgang av dette temaet.

På bakgrunn av de uttalelser utvalget har innhentet og øvrig foreliggende materiale, synes følgende beskrivelse gjeldende med hensyn til omfanget i spesialundervisningen for barn, unge og voksne:

- Barn og unge med minoritetsspråklig bakgrunn ser ut til å være overrepresentert i det spesialpedagogiske hjelpeapparatet.
- Barn og unge som får støtte og blir utredet i det spesialpedagogiske hjelpeapparatet, får i for stor utstrekning en uspesifisert diagnose – som uspesifiserte lærevansker/uspesifiserte psykiske vansker.
- Voksne minoritetsspråklige ser ut til å være underrepresentert med hensyn til spesialpedagogisk utredning og hjelp.

På bakgrunn av at minoritetsspråklige elever synes så vidt sterkt overrepresentert i spesialundervisningen, mener utvalget det kan være grunn til å stille spørsmål ved om dette er utslag av språklige og kulturelle forhold, snarere enn at det handler om elevenes spesialpedagogiske behov. Videre må det antas å bero på manglende oppfyllelse av elevenes rettigheter etter §§ 2-8 og 3-12, se under.

Tospråklighet innebærer mange ulike nivåer av første- og andrespråkskompetanse og kombinasjoner av disse. I tillegg til den kompleksitet som ofte ligger i utredning av ulike vanskegrupper i utgangspunktet, gjør dette utredningsarbeid ekstra komplekst og avhengig av gode kunnskaper og prosedyrer. Det er viktig at utredende instanser som PPT og andre får bedre kompetanse på dette gjennom utdanning og kompetanseutvikling for å unngå feilaktige konklusjoner og unødvendige vansker med bakgrunn i ikke tilpassede tiltak. Tverrfaglige team og samarbeid mellom ulike instanser vil i mange tilfeller kunne være nødvendig for å gjøre en tilfredsstillende utredning.

Undersøkelser blant foreldre til barn med spesielle opplæringsbehov viser at systemet rundt barnet kan oppleves som en utfordring, og blant annet Foreldretutvalget for grunnopplæringen har pekt på at denne opplevelsen kan forsterkes for minoritetsspråklige foreldre til barn med spesielle behov. Utvalget vil sterkt fremheve betydningen av at foreldre (eller andre foresatte) ivaretas i systemet, og både barnehage, skole, PPT og andre må være seg disse utfordringene bevisst. Foreldre som ressurs kan sies å utgjøre et stort, ureali-

sert potensial i forbindelse med tilrettelegging av opplæringen (Edwards m. fl. 2009; Pihl 2010). Utvalget vil påpeke at foreldre kjenner barnet best og skal være viktige informanter og samarbeidspartnere, blant annet i forbindelse med vurdering av barnets kompetanse på førstespråket, og eventuelt andrespråket.

Elever som ankommer Norge i løpet av i utdanningsløpet, kan være en særlig utsatt gruppe. Skolen må raskt kunne fastslå elevens forutsetninger for å kunne gi tilpasset opplæring. Ikke minst er det viktig å få kartlagt og få bekreftet eller avkreftet mistanker om spesielle behov ut fra språkvansker, lese- skrive- eller matematikkvansker eller effekter av eventuelle traumatiske forhold. Disse elevene har begrenset tid til å få utviklet sine skolefaglige ferdigheter på norsk, selv i kombinasjon med bruk av morsmålet. Utvalget mener PP-tjenesten bør være oppmerksomme på elever som har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12 i videregående, og som kan ha rett til opp til fem års opplæring. For å få utvidet tid kreves en sakkyndig vurdering, og PP-tjenesten må besitte relevant kompetanse for å kunne foreta slik sakkyndig vurdering.

Når det gjelder innholdet i spesialundervisningen kan det vises til følgende på bakgrunn av de innspill utvalget har innhentet og øvrig foreliggende materiale:

- Det ser ut til at spesialundervisning gis for å styrke en norskutvikling som burde vært gitt ut fra det regelverket og de planene som gjelder for elever fra språklige minoriteter.
- For hyppig bruk av konklusjoner om uspesifiserte lærevansker/psykiske vansker kan bidra til å gjøre de spesialpedagogiske tiltakene lite treffsikre.

Utvalget legger til grunn at spesialundervisning i mange tilfeller har en avlastningsfunksjon. Til en viss grad kan derfor overvekten av minoritetsspråklige elever som får spesialundervisning å ha sin forklaring i dette, jf. NOU 2003: 16.

Det synes i dag å være gjengs oppfatning at mange intensiverte lærings- og utviklingsstøttende tiltak settes inn for sent. Dårlig tilrettelagt opplæring for minoritetsspråklige elever kan føre til skolepåførte spesialpedagogiske behov, ikke minst kan elevene utvikle problematferd, språkvansker og lese- og skrivevansker (Schultz m. fl. 2004). Utvalget mener at en betydelig andel av utfordringene på dette området ikke skulle ha fått utvikle seg til spesialpedagogiske problemstillinger.

Utvalget finner følgelig gode grunner til å anta at en rekke av hjelpebehovene hos minoritetspråklige elever kan forebygges. Det er derfor viktig å satse på systemtiltak (for eksempel endrete opplæringsbetingelser), og ikke bare på utredning og spesialundervisning på individnivå. Får alle elever som har behov for det, tospråklig opplæring av kvalifiserte lærere, vil antagelig flere kunne mestre skolesystemet bedre. Generelt arbeid med kompetanseheving av lærere knyttet til flerkulturell forståelse, samt gjennomføring av gode modeller for ledelse og organisering av opplæringen, i tillegg til god praksis i barnehager og skoler, er derfor viktige forebyggende og systembaserte tiltak. På den andre siden finnes elever fra språklige minoriteter med rett til spesialundervisning som sent eller aldri blir utredet, eller får det tilbudet de har krav på.

I denne forbindelse finner utvalget det relevant å gjenta Midtlyngutvalgets vurderinger om tidlig innsats:

«Årsakene kan være flere og er ofte sammensatte. Det er fortsatt utbredt å håpe på at barn og systemer vil vokse problemene av seg ved økt modenhet og erfaring. For noen problemtilstanders vedkommende viser imidlertid empirien at dette er ønsketenkning. Det gjelder blant annet ved forsinket språkutvikling og når barn vokser opp i alvorlig belastede miljøer. Videre overses problemtilstander fordi miljøet mangler kompetanse om risikofaktorer og til å oppdage dem, alternativt blir problemene benektet fordi de er uønsket.

Tilsynelatende bagatellmessige problemer og forsinkelser kan skape betydelige utfordringer for læring og sosial utvikling. Dette gjelder særlig i tilfeller der det dreier seg om kombinasjoner av risikofaktorer, for eksempel et hjemmemiljø med svake ressurser kombinert med en disposisjon for lese- og skrivevansker, eller en oppvekstsituasjon preget av mange miljøskifter og utagerende temperament hos barnet. Slike kombinasjoner er ikke uvanlige, og risikofaktorene er ikke påfallende hver for seg, men samlet sett kan de bidra til å bringe både barn og familie inn i negative utviklingssirkler. I en kartleggingsstudie som omfatter helsestasjonsansatte, pedagoger og ledere i barnehager fremkommer det at fagpersonell trenger mer kunnskap om å identifisere spesifikke risikofaktorer hos små barn.

Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv og som tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæring

gen eller i voksen alder. Utvalget mener det er systemsvikt når manglende læring og utvikling utelukker barn og elever fra å delta i kunnskapssamfunnet. Dette rammer særlig barn og unge som ikke har foreldre med mulighet til å kompensere for svakheter i utdanningssystemet. Dersom tiltak settes inn tidlig og forebyggende kan de bringe barn og unge inn i positive læringssirkler, som forbedrer både det pedagogiske og sosiale utbyttet av opplæringen.»³⁸

Utvalget slutter seg til ovenstående vurderinger. Utvalget ønsker videre å presisere at barnehager og skoler må ha en forebyggende strategi, der problemer til enhver tid søkes håndtert tidligst mulig med tanke på å stimulere og forsterke positive lærings- og utviklingsbetingelser. Utvalget ser dette som sentralt, ikke bare for minoritetsspråklige, men for alle.

Utvalget finner et betydelig behov for kompetanseheving blant lærere og skoleledere i forhold til å skille mellom spesialpedagogiske behov hjemlet i opplæringslovens kapittel 5 og behov for særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige hjemlet i opplæringslovens §§ 2-8 og 3-12.

På bakgrunn av de innspill utvalget har mottatt er det, etter utvalgets vurdering, behov for å tilføre PPT og øvrig hjelpetjeneste flerspråklig kompetanse. Utvalget vil påpeke at dette også synliggjør betydningen av at dette også inkluderes i utdanningen.

Det synes videre å være behov for kompetanseheving blant PPT-rådgivere og det spesialpedagogiske støttesystemet i forhold til å avdekke spesifikke vansker hos minoritetsspråklige, i forhold til å gi adekvate råd i forbindelse med særskilt språkopplæring og i forhold til å gi sakkyndig vurdering i forbindelse med elevens rett til fem års opplæring i videregående.

Torshov kompetansesenter viser til at det er sparsom forskning på området og lite tilgang til god metodikk³⁹. Så vidt utvalget kan se synes det å være et stort behov for øket forskning og utviklingsarbeid, spesielt når det gjelder effektive tiltak og tospråklige spesialpedagogiske metoder. Utvalget har imidlertid fått inntrykk av at midler til videre utviklings- og spredningsarbeid på dette området, er svært begrenset.

³⁸ NOU 2009: 18: 154-5.

³⁹ Notat til utvalget fra Torshov kompetansesenter 4. januar 2010.

- PPT og øvrig hjelpetjeneste må tilføres kompetanse i flerspråklighet og flerkulturell forståelse.
- Foreliggende metoder og materiell må være lett tilgjengelig, og det må gis tilfredsstillende opplæring i bruk av slikt verktøy.
- Det må avsettes midler til forsknings-, utviklings- og spredningsarbeid rettet mot minoritetsspråklige barn med spesielle behov.

Kapittel 17

Foreldresamarbeid

17.1 Innledning

Av utvalgets mandat fremgår at utvalget skal vurdere former for samarbeid med foreldre og foresatte i tilknytning til det ordinære barnehagetilbudet og andre tilbud for minoritetsspråklige barn i førskolealder. Dette har utvalget gjort i kapittel 7 om tilbudet til flerspråklige barn i førskolealder. Samarbeid mellom hjem og skole er ikke eksplisitt kommentert i mandatet. Utvalget har imidlertid funnet det hensiktsmessig også å foreta en vurdering av skolens samarbeid med foreldre og eventuelt andre foresatte. Dette gjøres i det følgende. I en del sammenhenger vil også samarbeid mellom foreldre og barnehage bli berørt. Betydningen av foreldresamarbeid understrekes for øvrig også i kapittel 19 om læringsmiljø i skolen.

17.2 Foreldresamarbeid – kunnskapsgrunnlag

Utfordringer i samarbeidet mellom barnhage, skole og hjem, er å skape en gjensidig forståelse av barnets og elevens utvikling og læring, og et tilitsfullt samarbeid om best mulig utbytte av tiden i barnehagen og i skolen. Samarbeidet stiller store krav både til barnehage, skole og foreldrene.

En undersøkelse av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i seks norske kommuner, har vist at grunnskolens samarbeid med minoritetsspråklige elevers foreldre/foresatte kan by på utfordringer (Danbolt m. fl. 2010). Lærerne gir uttrykk for at det kan være vanskelig å få de foresatte i tale, blant annet når det gjelder å følge opp leksjer eller å møte frem på foreldremøter. Enkelte lærere opplever at de foresatte «ikke bryr seg», andre tilskriver manglende oppfølging at foreldrene selv kan være i en vanskelig livssituasjon. Også når skolen gjør tiltak som å stille med tolk, kan det hende at foreldre/foresatte likevel ikke møter opp til samtaler eller møter. Av undersøkelsen fremgår videre:

«Dette er heller ikke noe overraskende funn, selv om det er ganske paradoksalt. Paradokset ligger i at foreldrene er vanskelig å få i tale, samtidig som ingen grupper i samfunnet har så høy motivasjon på vegne av sine barn som de minoritetsspråklige foreldrene. I tillegg til mer grunnleggende språk- og kommunikasjonsproblemer, kan noe av årsaken ligge i et at mange foreldre er helt uvante med at skolen eller barnehagen skal være interessert i deres oppfatninger, og at de skal ha noen innflytelse på skolens arbeid. Skolen eller barnehagen på sin side kan kanskje i for stor grad ta de samarbeidsordninger som er etablert i Norge de siste tiårene for gitt – nærmest som universelle ordninger. Det kan derfor være behov for mer grunnleggende gjensidig informasjon og diskusjon, samtidig som det kan være verdt å prøve mer varierte samarbeidsformer enn de institusjonaliserte. At en slik tenkemåte kan ha noe for seg, underbygges av at det i vårt materiale ser ut til å være en sammenheng mellom skolens kompetanse på området og grad av frustrasjon. Der skolene har god kompetanse og innsikt i flerkulturelt arbeid, ser frustrasjonsnivået ut til å være lavere og samarbeidet mer velfungerende. Det er således ulikt hvordan skolene i denne undersøkelsen lykkes når det gjelder å få de minoritetsspråklige foresatte i tale. (...)

Flere av informantene peker på at når det gjelder samarbeid med de minoritetsspråklige elevenes foresatte, trenger skolen et bedre system, der instanser utenfor skolen involveres.»¹

NAFO fikk i 2008 i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å utprøve ulike former for foreldresamarbeid på skoler med mange minoritetsspråklige elever. Oppdraget hadde sitt utspring i St. meld. nr 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen. Utdanningsdirektoratet har oversendt rapport på første del av prosjektet til Kunnskapsdepartementet i brev av 30. april 2009. I rapporten gis det en statusoversikt over ulike modeller for foreldresamarbeid og en vurdering av disse. Tre modeller, med ulik inn-

¹ Danbolt m. fl. 2010.

fallsvinkel, foreslås som utgangspunkt for videre utvikling. Disse er:

1. Foreldre aktivt med i opplæringen av egne barn
2. Rutiner for tilpasning av ordinær praksis til minoritetsspråklige foreldre
3. Bruk av nærmiljø og foreldre som ressurs for skolemiljøet

Prosjektet «Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen» ble evaluert i 2005 på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Prosjektet hadde som hovedmål at foreldre med minoritetsbakgrunn skal få økt trygghet og styrke i sin rolle som foreldre, slik at barna kan fungere godt i et flerkulturelt samfunn. Videre at samarbeidet mellom hjem og skole skal styrkes. Prosjektets delmål omhandlet ulike tiltak for å øke bevisstheten om samarbeidet mellom flerspråklige hjem og skole og å utvikle modeller for økt og bedre kommunikasjon mellom disse gruppene. Rapporten systematiserer erfaringer og kunnskaper som prosjektet har tilført foreldrene, skolen og lærerne samt samarbeidet mellom disse. Det gis dessuten en del innspill til videre retning for hjem-skole samarbeidet i forhold til flerspråklige foreldre (Bæck og Kileng, 2005).

«Vi er på en skole sentralt på østlandsområdet. Det er tid for leksehjelp. Tre dager i uka får elever tilbud om leksehjelp etter skoletid. Tidligere var leksehjelpen bare for de minoritetsspråklige elevene, men nå er tilbudet utvidet og gjelder for alle skolens elever. Leksehjelpen startet som et resultat av deltakelse i prosjektet «Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen». (...) Ved skolen samarbeider foreldre og lærere om leksehjelp til elevene. Samarbeidet er preget av dialog og likeverd. Begge parter er opptatt av hvordan skole og hjem i samarbeid kan gi barna en best mulig skolegang. (...) Noen foreldre har selv lært å lese sammen med barna sine. Det er en stor opplevelse for alle involverte når barn og foreldre lærer å lese på samme tid. Mange av foreldrene har sagt at de har forbedret norskerferdighetene sine i samarbeid med barna. Sammen med barna lærer de også matematikk, samfunnskunnskap. Naturfag, både ulike begreper og ord, samt innhold og arbeidsformer. (...) På leksehjelpen bidrar foreldrene til barnas forståelse og begrepsutvikling gjennom å snakke med barnet på morsmål. Samtidig lærer barna de norske betegnelsene. Dette skjer i et samspill mellom foreldre, lekseleerere, barn og det som står i bøkene. Alle foreldre

kan altså være en viktig ressurs i sine barns opplæring.»²

Det er mange kontaktkanaler mellom hjem og barnehager og skoler, og selv om de kan synes selvsagte for foreldre som har hatt sin oppvekst i Norge, kan de være vanskelig tilgjengelige for dem som er nye i det norske opplæringsystemet. Eksempler på informasjonskanaler for skole/barnehage-hjemsamarbeid kan være foreldremøter, kontaktmøter, foreldrenes arbeidsutvalg, foreldreråd, klassekontakter, meldingsbøker/e-post og fellesmøter på skolen. I tillegg kommer mer uformell kontakt som for eksempel personlig kontakt mellom førskolelærere, lærere og foreldre, besøk på skolen og i barnehagen, skoleavslutninger, foreldrekaféer og fester blant annet knyttet til høytider, hjemmebesøk av tospråklig lærer og bruk av tolk og tolketjeneste.

Barnehager kan ha bedre utgangspunkt enn skoler for å etablere et godt samarbeid med flerspråklige foreldre. Barnehagene har daglig kontakt med foreldrene, mens det kan være en større utfordring å skape god kontakt på de få timene i året som foreldresamtaler, foreldremøter og eventuelle skoleavslutninger utgjør i skolen.

Følgende beskriver foreldresamarbeidet ved en relativt stor barneskole i en mellomstor kommune, både fra lærers, som har en koordinatorfunksjon for minoritetsspråklige elever, og rektors synsvinkel:

«Læreren opplever at samarbeidet med de foresatte er godt. Hun bruker telefon og tar muntlig kontakt før alle samtaler og foreldremøter, eller morsmåls læreren gjør det.

«Jeg har veldig lav terskel på det at jeg ringer. Før gjorde morsmåls læreren det, men nå snakker de jo ganske bra norsk, så jeg ringer hvis det er noe.»

Hun ringer også før juleavslutninger og andre arrangementer for å få foreldrene til å komme. Hun forteller at foreldrene ønsket at barna deres skulle ha opplæring i RLE da de skjønte at dette var et fag med karakter høyere oppover i skolesystemet.

Rektor opplever større utfordringer i møtet med de foresatte til de minoritetsspråklige elevene. En del hjem gir et for lite bidrag til å øke læringsutbyttet, sier han. Han etterlyser også et bedre system for samarbeidet rundt de minoritetsspråklige elevene på kommunalt nivå:

² Johnsen 2008:79-83.

«En ting er hva jeg må gjøre som rektor for å lede den pedagogiske delen, men alt det som skal til i tillegg! Jeg kan jo bare nevne at det med informasjon om hva skolen innebærer, hva med transport, hva med kroppsøvingstimer, hva med påkledning, garderobe, alle disse tingene som de må forholde seg til sammen med andre, som de ikke har tradisjon for? Bare å oversette alle disse praktiske hverdagslige banale tingene, det er en utfordring for oss.»³

Flere kommuner har etablert gode tiltak for informasjon til foreldre om barnehage og skole. Kristiansand kommune har for eksempel lagt ut informasjon om barnehager på kommunens nettsider på vietnamesisk, tyrkisk, somali og arabisk, i tillegg til norsk. Informasjonen er både skriftlig og i form av film som kan avspilles direkte fra nettsidene. Sør-Varanger kommune har lignende informasjon på ulike språk på sine hjemmesider. Fredrikstad kommune har laget en DVD, «Et lite skritt på veien – glimt fra barnehage og skole,» med informasjon til foreldre. Flere barnehager har hatt lignende prosjekter, for eksempel har Solsletta barnehage i Vennesla laget DVDen «En barnehage i Norge» på arabisk, kurdisk, norsk, persisk, russisk og somali.

Som en del av IMDis «Verktøykasse for likeverdige offentlige tjenester», har direktoratet presentert flere prosjekter som dreier seg om samarbeid med flerspråklige foreldre. Et av disse er «På lag med foreldrene» som er en presentasjon av tiltak i Oslo kommune for dialog og skole-hjem samarbeid med foreldre med innvandrerbakgrunn.

Utvalget har for øvrig sett flere gode praktiske eksempler på barnehager og skoler som jobber med å skape plattformer for samarbeid. Noen kommuner arrangerer norskopplæring og barnehage i samme lokaler, og har en del felles aktiviteter. Slik blir foreldrene involvert i barnas barnehageliv på en naturlig måte. Mange skoler har egne foreldremøter for flerspråklige foreldre med tanke på å skape god kommunikasjon fra starten av.

Fra skolens side må det kommuniseres hva skolen plikter å tilby og hva som forventes av samarbeid fra minoritetshjemmene⁴. Det er også viktig at man får til en god informasjon om hvorfor fagtilbudet er som det er. En sentral og alltid krevende oppgave for læreren er å kunne kommunisere godt til hjemmet hvilke muligheter og

begrensninger som er til stede (Arneberg og Ravn 1995). Kravene og behovene fra skolen vil ikke alltid harmonisere med foreldrenes forventninger.

Det er i dag god dokumentasjon på foreldrenes betydning for barns læring, blant annet gjennom undersøkelser som viser at foreldre som støtter elevenes læring og som fremmer positive holdninger til skolen, bidrar positivt til sitt barns faglige og sosiale utvikling (Begnum m.fl. 2007; Nordahl 2007). Barn og unge synes å komme best ut, både skolefaglig, personlig og sosialt, dersom foreldrene viser en tydelig interesse for hvordan de har det og hva de arbeider med på skolen, men skolen må legge til rette for foreldrenes deltagelse for at dette skal skje (Bø 2002).

«[F]oreldre som støtter sine barn aktivt i forhold til skolen, har en tendens til å ha barn som både har bedre relasjoner til medelever og til lærere og som både har bedre relasjoner til medelever og til lærere og som dessuten trives bedre enn de barn som opplever noe mindre foreldrestøtte hjemme. Elevenes opplevelse av sin situasjon i skolen vil være vesentlige betingelser for både deres faglige og sosiale utvikling. Disse sammenhengene mellom foreldrestøtte og læringsmiljøet er, sammen med foreldrenes betydning for skoleprestasjoner, gode argumenter for at skolen bør samarbeide nært og godt med foreldre. Ved å samarbeide nært med foreldre kan lærerne og skolen i større grad lykkes med å realisere sine målsettinger.»⁵

Hattie (2009) har vist at det er foreldrenes forventninger til skoleprestasjoner som har sterkest innvirkning på elevenes motivasjon og innsats; dernest følger foreldrenes interesse for skolearbeid hjemme og på skolen, leksehjelp og dialog om skolefremgang. Dette betyr mye mer enn andre faktorer i familien, slik som sosioøkonomisk status. Videre pekes på at mange foreldre er fremmedgjorte for skolen fordi de ikke forstår skolens språk. Derfor må skolen og hjemmene kommunisere, slik at de kan snakke samme språk og formidle de samme forventningene.

En undersøkelse av hjem-skole samarbeid ved ungdomsskoler viser at både lærere og foreldre ofte er usikre på hva et hjem-skole samarbeid innebærer, hvilken ansvarsfordeling skole og hjem skal ha, hva det konkret innebærer å skape rom for foreldreinvolvering og hva som ligger i det å være involvert i barnas utdanning (Kramvig

³ Danbolt m. fl. 2010: 96.

⁴ Brev til utvalget fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen 1. mars 2010.

⁵ Nordahl 20007: 47.

2007; Bæck 2008). Lærere føler at de ikke har kunnskap om hvordan de bør gå frem for å skape et godt samarbeid, og foreldre synes ofte usikre på i hvilken grad de bør involvere seg. Mange skoler synes ikke å ha et avklart forhold til foreldresamarbeidet, hvilket medfører at ansvaret legges over på den enkelte lærer, som igjen må finne egne løsninger.

Nordahl (2007) har vist til at det i en del tilfeller er mistillit mellom foreldre og lærere, og at finnes foreldre som ikke sier hva de mener til læreren fordi de frykter at det skal gå utover egne barn. Loona (1995) og Seeberg (2003) viser i to ulike undersøkelser til at jo større forskjell det er mellom lærernes og foreldrenes oppfatning og verdisyn, jo mindre er sannsynligheten for at foreldrene får innflytelse over det som skjer i skolen. Dette kan igjen føre til at foreldrene blir oppfattet som problematiske og uengasjerte.

KIM (Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene) har overfor utvalget meldt om behov for å innskjerpe kravet til hvilken kompetanse som er viktig hos alt personale for å få til et godt samarbeid med hjemmene, og at mye kan tyde på at utdanningen av førskolepedagogene og lærerne ikke har stort nok fokus på hvilken kompetanse som faktisk må ligge i bunnen for å bli en trygg utøver av rollen som brobygger mellom hjem og skole når det dreier seg om foreldre som er nye i det norske skolesystemet⁶. Det vil være behov for kompetanse knyttet til interkulturell kommunikasjon, kulturinnsikt og flerkulturell kompetanse. I sum handler et godt og kompetent samarbeid om en skole og et personale som skaper tillit gjennom god innsikt i minoritetsbarnets og familiens situasjon og en kommunikasjon som skaper felles forståelse av krav og forventninger.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) har overfor utvalget gitt uttrykk for:

«For mange barn som kommer fra hjem med en annen kulturell bakgrunn enn det som er den dominerende kulturen i Norge, kan denne overgangen fra hjemmet til barnehagen eller skolen være vanskelig. For mange blir det en stor og markert overgang mellom normer, verdier, roller, språk og sosial atferd. I denne overgangen skal ikke barn avlæres alt det de har lært hjemme for å bli gagns mennesker i samfunnet, men de må finne felles verdier som kan inkludere dem i fellesskapet, uten at de mister

⁶ Notat til utvalget fra Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene 15. oktober 2009.

Boks 17.1

FUG har gjennomført prosjektet «Minoritetspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen», omtalt i: Likeverdig opplæring i praksis! Prosjektet hadde som hovedmålsetting å gi foreldre med minoritetsbakgrunn større mulighet for aktiv deltakelse i sine barns opplæring og å øke deltakelsen i skolens liv, blant annet elevråd, FAU og driftstyrer. Noen skoler startet som følge av prosjektet leksehjelp for barn og foreldre, der målet var å øke minoritetsforeldres mulighet til å støtte sine barn i leksearbeidet.

FUG har utarbeidet en håndbok om samarbeid mellom minoritetspråklige foreldre og skolen med utgangspunkt i dette prosjektet.

seg selv. Denne overgangen må ethvert menneske forholde seg til, men når det er store kulturforskjeller, blir spennvidden i overgangen større på enkelte områder. FUG mener det er viktig at skolen er bevisst sitt ansvar og strebe for å få til et samarbeid med alle foreldre. Jo større avstand det er mellom barnets hjemmekultur og skolens kultur, jo viktigere blir det å skape en god dialog mellom hjemmet og skolen.»⁷

KIM har overfor utvalget opplyst om henvendelser fra foreldre som handler om det hjemmet erfarer som undervurdering av barns læringskapasitet og potensial, sviktende opplæring og undervisning og minoritetsforeldre som ikke blir hørt når beslutninger tas⁸. Ofte blir det sagt at barnehage og skole ikke setter tydelige og trinnvise minstestandarder for ferdigheter i norsk språk, muntlig og skriftlig. Hjemmene er ofte redde for å klage. Det er skolens ansvar at det skapes en atmosfære som gjør det mulig for minoritetsforeldre å ta opp slike bekymringer med skolen og ikke minst være bevisst på at skolene tradisjonelt har hatt en tendens til å undervurdere elevenes utviklingspotensial.

KIM viser for øvrig til at noen minoritetspråklige familier opplever den generelt svake tradisjo-

⁷ Brev til utvalget fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen 1. mars 2010.

⁸ Notat til utvalget fra Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene 15. oktober 2009.

Boks 17.2

Frivillige innvandrersorganisasjoner kan være til god støtte for hjem-skole samarbeid i form av informasjonsarbeid, nettverksarbeid og veiledning. Gjennom slikt arbeid kan flerspråklige foreldre få informasjon om skolesystemet i Norge og avklaring av forventninger mellom hjem og skole på sitt morsmål. Mange av disse organisasjonene har sitt eget nettverk hvor flerspråklige foreldre kan bli kjent med hverandre og utveksle erfaringer. MIR, Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk, er eksempel på et slikt nettverk.

nen for samarbeid med foreldre i videregående opplæring som frustrerende.

«Det store frafallet i dagens Videregående skole – særlig i de yrkesrettede fagene – kan tyde på svikt i samarbeid mellom skole og hjem i vurderingen av elevers talenter, særinteresser, læringskapasitet og elevens språklige og faglige forståelse som igjen legger føringer for motivasjon. Svakt samarbeid mellom skole og hjem kan også være problematisk knyttet til de elevene som kommer sent i skoleløpet, som mangler ferdigheter i norsk språk, og som har store huller i grunnutdanningen sin. For disse elevene vil det være helt avgjørende å ha et tett samarbeid med hjemmet for å legge opp et løp som kan bringe elevene gjennom det videregående skoleløpet.

Generelt for VG skole har KIM vist til at samarbeid mellom skole og hjem, må inn som en mye tydeligere plikt i opplæringsloven. Det er viktig å legge opp rutiner for samarbeidet mellom skole og hjem som virker inkluderende både for elevene og hjemmene, og gi foreldrene informasjon som er forståelig og som hjemmet kan identifisere seg med.»⁹

Eksempel – Skole-hjem samarbeid i Danmark¹⁰

Opplæringsloven i Danmark anerkjenner betydningen av samarbeid med foreldre i arbeidet med utdanningen av deres barn. Skoler er etter loven nødt til å samarbeide aktivt med foreldrene for å fremme elevens faglige utvikling, trivsel og støtte deres læ-

ring. Alle skoler har et skolestyre hvor majoriteten består av foreldrerepresentanter og mange skoler med en høy andel elever med innvandrerbakgrunn har tatt særlige initiativ for å involvere deres foreldre. Det er dessuten mange nasjonale og kommunale prosjekter som fremhever de mange mulighetene og utfordringene for skoler når det gjelder å samarbeide med innvandrerforeldre.

Prosjektet «Dette virker på vores skole» anerkjenner foreldre som en ressurs i opplæringen av egne barn, særlig med tanke på morsmål. Det fremmer foreldreinvolvering og anerkjenner og respekterer deres kulturelle bakgrunn. Et annet prosjekt er vennskapsfamilier som har som mål å gjøre innvandrere bedre kjent med samfunnet, uformelle koder og normer. «Fastholdelseskarantene»-prosjektet har som mål å gi lærere ved fag- og yrkesopplæringen kompetanse til å gi innvandrerforeldre råd og veiledning for å kunne gjøre informerte valg om deres barns opplæring. Integrasjonsministeriet har utviklet etter- og videreutdanningskurs om foreldreinvolvering for lærere slik at de kan bli «foreldreguide». Kommuner distribuerer velkomstinformasjon på vanlige innvandrerspråk og er oppfordret til å ansette lærere med innvandrerbakgrunn.

På lokalt nivå og skolenivå er det mange eksempler på god praksis hvor skoleledere og lærere henvender seg til foreldre for å gjøre det enklere å involvere seg i skolesystemet. Prosjekter som morgenkafé på en Københavnskole, gjør at foreldre kan lære om skolen, møte lærere og skape en felles forståelse og respekt. Foreldre blir personlig kontaktet og invitert til å delta. Noen skoler tilbyr program etter skolen for eksempel fra kl. 14.00 til 17.00, andre har «hot lines» for foreldre for å gi råd når de har uoverensstemmelser med sine barn, andre organiserer far/sønn eller mor/datter klubber. Noen skoler har eksperimentert med familieklasser hvor foreldre og barn går sammen og får opplæring, og lærer seg ferdigheter og mønstre som reduserer disiplin- og læringsproblemer. Noen skoler, som i Nørrebro, arbeider med foreldreorganisasjoner for å unngå at majoritetsspråklige elever bytter skole.

17.3 Regelverk¹¹

Skolen har ansvar for å samarbeide med foreldrene om opplæringen for å skape forståelse for ar-

⁹ Notat fra utvalget fra Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene 15. oktober 2009.

¹⁰ Eksempel er hentet fra OECD 2010b.

¹¹ Regler om foreldresamarbeid i barnehagen fremgår av punkt 7.10.

beidet som gjøres, og sikre nødvendig oppfølging, jf. Ot.prp. nr. 46 (2007-2008). Opplæringsloven § 1-1 første ledd fastsetter at opplæringen i skole og lærebedrift skal være i samarbeid med, og i forståelse med, hjemmet¹². I § 13-3d pålegges skoleeier å sørge for samarbeid med foreldrene, og departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om foreldresamarbeid¹³. Plikten gjelder både for grunnskoler og videregående skoler, men elevenes myndighetsalder innebærer at skoleeiers plikt overfor foreldrene faller bort når eleven blir myndig. Foreldremedvirkning i skolens brukerorgan mv. er regulert i opplæringsloven kapittel 11.

17.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at foreldre, uansett bakgrunn, har stor betydning for barns læring og utvikling. Det er derfor svært positivt at mange foreldre med innvandrerbakgrunn oppmuntrer barna sine til å lykkes i utdanningssystemet. Foreldre som ser på utdanning og skole som viktig, og verdsetter godt arbeid fra barnets side, stimulerer også til økt innsats hos barnet. Dette vil igjen påvirke motivasjonen til læring og læringsresultatene til barnet. Foreldre som er interessert i hva barna holder på med og er opptatt av, og som har dialog med sine barn, er også støttende for barnas engasjement på ulike arenaer i livet. Det er sentralt at barnehage og skole legger forholdene til rette for at foreldre kan støtte og hjelpe sine barn.

I møte med foreldre som kommer fra land med andre skolesystemer, blir det spesielt viktig å avklare forventninger. Foreldrenes forventninger til skolen bygger ofte på egne erfaringer. Erfaringer med skolegang fra andre land kan skille seg radikalt fra norske forhold. Lærere og rektorer i den norske skolen kan for eksempel være mindre autoritære enn det foreldrene forventer. Mangel på kommunikasjon med hjemmet kan føre til at

lærere feiltolker foreldrenes motiv for ikke å delta aktivt i skole-hjem-samarbeid. Hvis skolen skal lykkes med tilpasset opplæring for den enkelte elev, er det viktig at læreren kjenner elevens hjemmemiljø. Foreldre er ikke en homogen gruppe¹⁴, derfor kan ikke skolen møte alle på samme måte.

Hvis det er første gangen foreldrene har barn i skolen, bør foreldrene tilbys veiledning dersom de ønsker og har behov for det. Foreldrene må blant annet få informasjon om hvordan skolen tilrettelegger for morsmålsundervisning, særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Kommunikasjon mellom hjem og skole bør være av en slik karakter at foreldre og lærere forstår nå barnet har behov for tilrettelegging og ekstra støtte. Blant annet er det viktig å lytte til foreldrenes kunnskap om barnas språkkompetanse. En dialog der skolen lytter til hjemmenes synspunkter og viser at den tar disse på alvor og legger til rette for tilpasninger, er en forutsetning for reelt samarbeid og godt læringsmiljø for de flerspråklige elevene.

Utvalget viser til at veilederen «Fra eldst til yngst. Samarbeid mellom barnehage og skole» fremholder at ordninger og føringer rundt religiøse og kulturelle særpreg må inngå i forventningsavklaringer mellom skole og hjem. Dette kan dreie seg om rutiner for måltider og mat, dusjing i forbindelse med kroppspøving og svømmeundervisning, uteaktiviteter og turer m.m.

Det kan gis informasjon på ulike måter til nyankomne foreldre om elevers og foreldres rettigheter og plikter i det norske barnehage- og skolesystemet. Noen kommuner velger å ha foreldreveiledningsprogram som del av introduksjonsordningen, men slike programmer er ikke lovpålagte. Foreldresamarbeid er likevel et tema i introduksjonsordningen.

Foreldre som har kommet til Norge i voksen alder, kan ha ulike forutsetninger for å forholde seg til skriftlig informasjon på norsk. I områder med høy andel flerspråklige barn, bør barnehagen og skolen vurdere å oversette skriftlig informasjon til andre språk. Det bør også vurderes å bruke tolk i møter med barnet, foreldrene og de

¹² Samarbeidet mellom hjem og skole ble understreket av Stortinget i behandlingen av ny formålsbestemmelse for den offentlige grunnopplæringen. I NOU 2007:6 og i Ot. prp. nr. 46 (2007-2008) var samarbeid mellom hjem og skole foreslått plassert i siste ledd i forslaget til opplæringsloven § 1-1. I Innst. O. nr. 22 (2008-2009) merknad til § 1-1 understreker komitéen at skolen må skaffe seg kunnskap om foreldrene som ressurs og anerkjenne at foreldrene spiller en viktig rolle for barns læring og utvikling. For å understreke betydningen ble samarbeid mellom hjem og skole flyttet fra siste ledd i formålsbestemmelsen til første ledd.

¹³ Forslag om endringer i forskrift til opplæringsloven om foreldresamarbeid i grunnskolen og videregående opplæring har vært på høring med høringsfrist 23. april 2010, jf. Utdanningsdirektoratets høringsbrev 23. februar 2010.

¹⁴ Følgende kan sies å anskueliggjøre variasjonen: «Det er veldig forskjellig. Vi har foreldre som stiller meget store krav til skolen. Vi har foreldre som er usedvanlig ydmyke i forhold til skolen. Men de stiller opp. Vi har jo foreldre som ikke tror det er viktig å komme på foreldremøte. Men da ringer vi og spør når kan dere komme, og vi gir oss ikke før vi har dem her.» (Danbolt m. fl. 2010: 121)

ansatte når språklige forutsetninger kan vanskeligjøre et godt samarbeid.

En del innvandrersorganisasjoner sørger for informasjon, for eksempel gjennom internett og brosjyrer skrevet på ulike språk. En økende gruppe foreldre med språklig og kulturell bakgrunn fra andre land er født i Norge og kjenner skolesystemet godt. Dette er foreldre som har rik erfaring med å være flerspråklig elev i norsk skole, og skolene bør utnytte denne ressursen¹⁵.

Barnehagens og skolens personale må ha forståelse for de spesielle utfordringene en del flerspråklige elever og deres foresatte kan slite med knyttet til erfaringer i hjemlandet, en fluktsituasjon eller erfaringer knyttet til å etablere seg i et nytt land. Det kan være sorg og savn, sykdom, skjulte handikap, mangel på språk eller annet som kan påvirke faglige prestasjoner eller gi utageren-

¹⁵ I en undersøkelse av relasjoner mellom somaliske familiar og lokalbefolkningen i en vestnorsk bygdeby, fremgår for eksempel at foreldre som hadde vært lenge i Norge eller Skandinavia hadde mer sammenfallende interesser med «lokale offentlige oppfatninger» (Klepp 2002).

de atferd. Barna kan også ha traumer som de trenger hjelp til å bearbeide. I samarbeid med hjemmet har barnehagen og skolen et ansvar for å legge til rette for at den det gjelder får riktig hjelp.

Morsmåls- og tospråklige lærere vil kunne være til stor nytte i fasen hvor foreldresamarbeidet skal etableres.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det bør utarbeides en veileder i foreldresamarbeid for barnehage og skole som omfatter særlige utfordringer og forslag til tiltak når det gjelder flerspråklige foreldre.
- Skolelederopplæringen og lærerutdanningen må ta for seg behovene til de flerspråklige elevene og samarbeidet med deres foreldre. God og relevant kompetanse er vesentlig for at skolen skal ivareta kvaliteten på opplæringstilbudet til flerspråklige elever og legge til rette for deltagelse for deres foreldre.

Kapittel 18

Læremidler i skolen

18.1 Innledning

For å belyse spørsmål i mandatet, har utvalget funnet det relevant å vurdere læremiddelsituasjonen. Utvalget har henvendt seg til Utdanningsdirektoratet med spørsmål om læremidler¹. I den forbindelse ble direktoratet også anmodet om å oversende enkelte av utvalgets spørsmål til NAFO, Bredtvet kompetansesenter, Høgskolen i Oslo, Lesesenteret i Stavanger og Torshov kompetansesenter for innspill om temaet².

Kapitlet vil belyse i hvilken grad ordinære læremidler ivaretar et flerkulturelt perspektiv og se på hva som er utviklet av særskilte læremidler for minoritetsspråklige. Kapitlet vil også se på enkelte juridiske, økonomiske og organisatoriske forhold rundt læremiddelutviklingen.

18.2 Ordinære læremidler

En forskergruppe Høgskolen i Vestfold har i rapporten «Vurdering av læremidler med fokus på flerkulturelt perspektiv» vurdert læremidler generelt (Aamotsbakken m.fl. 2004). Sluttrapporten slår fast at minoritetsspråklige elever hovedsakelig bruker de samme læremidlene som de majoritetsspråklige. Dette stiller store krav til læremidlene. Mange minoritetsspråklige elever har problemer med å kjenne seg igjen i læremidlene og har vanskelig for å forstå en del enkeltord, begreper og sammensatte uttrykk som brukes i læremidlene. I tillegg kan manglende sammenheng i tekster skape vansker for minoritetsspråklige elever. Rapporten konkluderer blant annet med at lærebøker og

andre læremidler må ha et språk, et bildestoff og en design som inkluderer alle elever, også de som har andre kulturelle erfaringer og færre kunnskaper i det norske språket enn majoritetselevne. Språklig sett er det et forbedringspotensial når det gjelder tekstuell sammenheng og klarhet. Det er videre behov for en skjerpet oppmerksomhet omkring metaforer i språket samt betydningen av forklaring av fagtermer og bruk av ordlister.

Av Utdanningsdirektoratets Plan for læremiddelarbeid 2009-2012 fremgår at direktoratet ønsker å bidra til at læremidler i høyere grad ivaretar prinsippet om språklig tilrettelegging ut fra behov hos minoritetsspråklige elever/lærlinger/deltakere.

NAFO har overfor utvalget uttrykt:

«Noe av det som påpekes generelt er at det presset som finnes mot felles undervisning i alle fag og på nær sagt alle nivåer (for eksempel i Oslo), er at det nå er mindre fokus på egne læremidler for elever fra språklige minoriteter. Dette er, etter NAFOs oppfatning, betenkelig, da det er viktig med eget materiell i tilpassingen av opplæringen for elever som trenger det. Når fokuset blir mindre på egne og egnete læremidler, blir det spesielt viktig at de ordinære læremidlene ivaretar flerkulturelle perspektiver og gir mulighet til identitetsbekreftelse for alle. Dessuten må materialet være språklig tilrettelagt for elever med manglende ferdigheter i norsk. Det blir derfor viktig å følge med på utviklingen av disse læremidlene framover.»³

Det er likevel slik at det er variasjon mellom læremidler i ulike fag. Som eksempel nevner NAFO⁴ at i læremidlene i norskbøkene som brukes på videregående er det flerkulturelle perspektivet tydeligst i omtalen av språkutviklingen og språksituasjonen, særlig innenfor muntlig norsk, i Norge i dag. Innenfor litteraturen kommer noen tospråklige forfattere til orde, men ellers er det rent norske og det felleseuropeiske helt dominerende.

¹ Brev til Utdanningsdirektoratet fra utvalget 9. juni 2009 og e-post til Utdanningsdirektoratet fra utvalget 15. september 2009 og 5. januar 2010.

² E-post til Utdanningsdirektoratet fra utvalget 5. januar 2010. Utvalget har mottatt tilbakemelding fra NAFO 14. januar 2010 og fra Bredtvet kompetansesenter 29. januar 2010. Det fremgår ikke av brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010 at spørsmålene ble viderefremmet til øvrige instanser. Utvalget forutsetter likevel at så ble gjort.

³ NAFO: «Innspill til oppdrag om læremidler», 14. januar 2010.

⁴ NAFO: «Innspill til oppdrag om læremidler», 14. januar 2010.

Samlet vurderes situasjonen dit hen at flere læremidler i fag ivaretar flerkulturelle perspektiver, men at få ivaretar den språklige tilretteleggingen som er nødvendig for å ivareta elever med svak kompetanse i norsk.

Fellespråklige utgivelser

Ifølge opplæringsloven § 17-2 skal læremidler i andre fag enn norsk foreligge på bokmål og nynorsk for årskull med elevtall over 300. For fag med elevtall under 300, sier ikke loven noe om målformer. Læremidler for disse fagene utgis i hovedsak med støtte fra Utdanningsdirektoratet som såkalte fellespråklige utgivelser med 60 prosent av innholdet på bokmål og 40 prosent på nynorsk.

Det er mange programområder/programfag i videregående opplæring som har under 300 elever på landsbasis. Dette gjelder særlig Vg3 yrkesfag, men også Vg2. Mange av de små fagene har skoleløp (det vil si at opplæring foregår på skole, ikke i lære). Utdanningsdirektoratet har oppgitt at de kun har oversikt over fellespråklige læremidler som lages med tilskuddsmidler fra direktoratet (om lag 34 titler i perioden 2006-2008)⁵. Utdanningsdirektoratet opplyser videre om tilbakemeldinger fra brukerne, at løsningen med fellespråklige utgaver ikke er optimal for minoritetsspråklige elever. For eksempel kan ulik terminologibruk om samme fenomen i nynorsk- og bokmålskapitlene virke forvirrende og føre til frustrasjon.

Det har tidligere vært undersøkt hvor godt elevene forstod tekstene i de fellespråklige bøkene, og holdningene elevene hadde til de språkblandede lærebøkene (Allforsk 1996). Resultatene som fremkom var negative. Bare 32 prosent av elevene mente det var greit å lese nynorsk og bokmål i samme bok. 61 prosent av elevene hevder at det har blitt vanskeligere å tilegne seg samfunnslære med slike bøker. Dette gjaldt spesielt minoritetsspråklige elever, dyslektikere og teorisvake elever ved yrkesfaglige studieretninger. 80 prosent av de minoritetsspråklige elevene oppga at de hadde problemer med å forstå ord og begreper. Deres problemer ble også ofte nevnt av medelever og lærere.

18.2.1 Flerkulturelle perspektiver i bruken av digitale verktøy i grunnskolen

IKT er ikke et eget fag i grunnskolen, men å bruke digitale verktøy er en av de fem basisferdighetene som skal integreres i alle fag og på alle nivå-

er. Ved innføring av den nye grunnskolelærerutdanningen skal det arbeides tilsvarende med digitale verktøy i lærerutdanning som i grunnskolen. Den grunnleggende ferdigheten å kunne bruke digitale verktøy er godt egnet til å fremme arbeid med de øvrige ferdighetene å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne lese og å kunne regne (Bjarnø, Giæver, Johansen og Øgrim 2009). For å lykkes er det viktig at lærerstudentene og lærere jobber kontinuerlig med skolerelevante digitale ferdigheter, de må presenteres for konkrete ideer til didaktisk bruk av IKT og involveres i aktuelle diskusjoner om IKT i skolen hvor det også trekkes inn flerkulturelle perspektiver. Det må være kortest mulig vei mellom det de blir introdusert for i utdanning og den konteksten de skal gjennomføre et tilsvarende opplegg. I forhold til bruk av digitale verktøy som støtte for læring, er det avgjørende å kunne tilby eksemplarisk læring (Wølner i Aagre 2009).

Bruk av digitale verktøy generelt, og kanskje internett spesielt, legger til rette for å arbeide med flerkulturelle perspektiver. Den globaliserte verden kommer til uttrykk gjennom nettbasert kommunikasjon, karttjenester, sosiale medier etc. Informasjon om andre språk og kulturer er svært tilgjengelig. Med kun et tastetrykk kan elever ta medelever og lærere med på en reise ikke til bare sitt opprinnelsesland, men til akkurat det stedet de eller forfedrene har vokst opp. Elevene kan videre utvikle digitale fortellinger og sammensatte tekster hvor de kombinerer bilder, video og lyd. På denne måten kan elever produsere materiale som presenterer og tar opp til diskusjon temaer som religion, språk, kultur og andre beslektede temaer. Skolen får i så måte en sentral rolle i å utvikle elevenes kritiske refleksjonsevne, deres utøvelse av kildekritikk og ikke minst de etiske dimensjonene. Det å få mulighet til å vise flere sider av sin identitet i skolen er ikke bare motiverende, men kan også ha stor betydning for den enkeltes læring.

Hvordan kan flerspråklighet fremmes gjennom bruk av digitale verktøy?

Digitale verktøy gir mange muligheter til å jobbe med språk og læring og flerspråklighet. Digitalisering av læring skaper konvergens, og kan i så måte fungere overordnet språklige og kulturelle forskjeller. Utviklingsarbeid gjennomført i en flerkulturell kontekst har gitt innsikt i hvordan data-spill kan fremme læring på tvers av språklige og kulturelle barrierer. Erfaringen viser at elevene,

⁵ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

Boks 18.1 Tilbud til minoritetsspråklige på bibliotek

I følge rapporten Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn bruker innvandrere biblioteket mye (Vaage 2009).

Deichmanske bibliotek har utviklet flere tilbud til minoritetsspråklige.

Det flerspråklige bibliotek (DFB)¹ er et kompetansesenter for bibliotektilbud til språklige minoriteter. DFB er rådgivere for bibliotek. Senteret kjøper inn og låner ut bøker og andre media på 38 språk.

Bazar² er en tjeneste på internett for språklige minoriteter i Norge. Her finnes informasjon på 14 ulike språk blant annet om: Norsk samfunn og kultur, norskopplæring og aviser fra 60 land.

¹ www.dfb.deichman.no.

² www.bazar.deichman.no.

uavhengig av språk og kulturell bakgrunn opplever mestring og motivasjon i det å bruke de digitale læringsressursene i læring. Det er også verdt å påpeke at i enkelte av spillene som ble brukt opptrer engelsk, norsk og kinesisk språk om hverandre uten at elevene kommenterte det eller så ut til å møte utfordringer av den grunn. Lærerstudentene som vurderte spillene i forkant av uttestingen, viste seg derimot å være svært kritisk til dette (Bjarnø og Høivik 2009).

Det finnes en rekke eksempler på hvordan digitale verktøy kan brukes til å fremme flerspråklighet. Ved Høgskolen i Oslo er det arbeidet med både manuell og automatisk oversettelse av faglige nettsider. Interaktive tavler er et hjelpemiddel som kan være med på å fremme og legge til rette for flerspråklighet. Bruk av lydopptak som støtte til leseopplæringen, samt øvelse i å kunne uttrykke seg muntlig, er et annet eksempel som kan fremme flerspråklighet. Bruk av talesynteser i språkopplæring har frem til i dag stort sett blitt brukt i spesialundervisning. Talesynteser har også et stort potensial innenfor grunnleggende lese- og skriveopplæring. Metoden «Å skrive seg til lesing» er en godt egnet metode i grunnleggende skrive- og leseopplæring, og en god støtte for elever med et annet morsmål en norsk (Trageton 2003).

18.3 Særskilte læremidler

På basis av Kunnskapsløftet har Utdanningsdirektoratet gitt tilskudd til nye læremiddelprosjekter i grunnleggende norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring⁶. Som et ledd i arbeidet for å styrke utviklingen av læremidler i grunnleggende og morsmål, har faggrupper drevet av Utdanningsdirektoratet sett på læremiddelsituasjonen for språklige minoriteter med vekt på læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål. Det ble dannet fire grupper, for henholdsvis barnehage, grunnskole, videregående skole og voksenopplæring. I forbindelse med arbeidet er det blitt uttrykt:

«Et overordnet krav bør være at læremidlene gir en økt mulighet til samkjøring av læreplanene i Kunnskapsløftet. Det gjelder læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter; og disse to planene i forhold til Læreplanen i norsk og læreplanene for fag – matematikk, naturfag og samfunnsfag. Flerspråklige løsninger vil lette samkjøringen av læreplanene.

At foresatte har en mulighet for å involvere seg i elevenes jevne skolearbeid er også et viktig krav/kriterium. Det mest effektive her vil være når informasjon/ læremidler/ oppgaver/ elev-arbeider er tilgjengelig på nett og er flerspråklige: De fleste foresatte vil lettere kunne delta i sine barns skolearbeid via et morsmål de har felles. Når det gjelder lese- og skriveopplæring må det gis mulighet for en koordinert og kontrastiv leseopplæring på flere språk og rikelig med øvingsmaterieell. Vi vil prioritere at det blir laget digitale komponenter som kan bidra til å styrke elevenes tekstforståelse – i forhold til faglitterære og skjønnlitterære tekster. Her vil det også være naturlig med muligheter for bruk av flere språk.»⁷

Fra oppsummeringen av resultater fra vurderingene på barne- og ungdomstrinnet fremgår:

«Læremidler som er produsert for majoritetselevne, brukes i stor grad i opplæringen av elever fra språklige minoriteter. Disse læremidlene tilfredsstiller i liten grad kriteriene; de mangler andrespråksperspektiv, likestillingsperspektiv i forhold til majoritet og minoritet

⁶ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 25. juni 2009.

⁷ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra faggruppe – læremidler for minoritetsspråklige i grunnskolen.

og en språklig tilpasning, og tar ikke hensyn til læreplanene for språklige minoriteter.

Mange læremidler som er produsert for minoritetsspråklige er ikke godt nok kjent.

Mange læremidler som er produsert for elever fra språklige minoriteter som er i bruk må oppdateres i forhold til LK 2006; det gjelder de grunnleggende ferdighetene, spesielt regne- og digitale ferdigheter. Herunder at mange av disse læreverkene har fyldige og gode lærerveiledninger som er relevante for læreplanen i grunnleggende norsk, men i mindre grad for læreplanen i morsmål for språklige minoriteter, at mange læreverk bør oppdateres i forhold til dagens flerkulturelle samfunn; nye innvandringsgrupper og endringer i minoritetenes levemåte, at mange læremidler mangler digitale komponenter og at få læreverk gir mulighet til å utnytte morsmålet som ressurs i opplæringen i de forskjellige faga.

Det er mangel på læremidler for nyankomne elever for alle årstrinn.

Det er mangel på læremidler som bruker andrespråksperspektiv i fagopplæring.

Det finnes få læremidler på aktuelle morsmål som støtter opp under opplæringen i de forskjellige faga.»⁸

Rambøll Management (2009c) har evaluert ordningen med tilskudd til læremidler. Av evalueringen fremkommer blant annet:

«Når det gjelder behovet for læremidler til språklige minoriteter fremkommer det at det samlet sett er et stort behov. Det er også et ønske om å ha flere læremidler som er tilpasset de enkelte språkgruppene. For skoler med nynorsk som hovedmålform finnes det ingen læreverk på nynorsk som er tilpasset språklige minoriteter. Det er også en generell oppfatning at dette er komplisert fordi elever med samme språkbakgrunn og klassetrinn har svært ulik språkkompetanse. Dette skyldes blant annet at noen elever har bodd i Norge en stund, mens andre nylig har ankommet. Økonomi trekkes også inn som en begrensende faktor, særlig fra skoleeierne. Det oppgis at det er et etterslep når det gjelder læremidler til språklige minoriteter fordi skoleeier har så lave budsjett at dette ikke har kunnet prioriteres.

(...)

I tillegg undersøkte vi hvordan informantene ser for seg at behovet for læremidler til språklige minoriteter vil bli i fremtiden. På dette spørsmålet oppgir samtlige informanter,

både skoleledere og skoleeiere, at behovet vil øke eller holde seg på samme nivå som nå. Ingen tror at behovet vil avta. Dette begrunnes med at det stadig kommer flere minoritetsspråklige elever i norsk skole, som har behov for å lære norsk. Elevene har ulik språkbakgrunn og ulike erfaring med skolegang, slik at elever på samme klassetrinn kan ha svært ulikt nivå. Slik situasjonen er i dag, finnes det ikke tilstrekkelig læremidler til de nasjonalitetene som allerede er godt etablerte i Norge, slik at behovet for læremidler innen disse språkene også vil vedvare. Samtidig er det behov for ulike læremidler på ulike klassetrinn/nivå og i ulike fag, som i stor grad er udekket i dag.»⁹

Når det gjelder læremidler i grunnleggende norsk, opplyses at forlagene har vært sene med å publisere. Samtidig rapporteres om at læremidlene som kommunene selv har utgitt i de siste årene er gode¹⁰. Trondheim kommunes og Arendal kommunes materiell blir nevnt som spesielt gode opplegg.

Vox har en læremiddelbase som gir oversikt over læremidler innenfor opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Oversikten inneholder læremidler produsert både av Vox og andre. På nettsidene til Vox finnes også lenke til Nettnorsk, som er et interaktivt kurs i norsk for minoritetsspråklige på videregående skole. Kurset legger stor vekt på praktisk, interaktiv oppgaveløsning.

Ordbøker og annet oppslagsverk

Tospråklige ordbøker er et effektivt hjelpemiddel for språklæring både når en skal lære seg et nytt språk og når en vil utvide ordforrådet i et språk man allerede kan. Det er dermed et stort behov for tilrettelagte fagspråklige språkverktøy som kan være både enspråklige og tospråklige.

Bredtvet kompetansesenter har uttrykt:

«Derimot er det noe som er svært viktig og som må bistå all undervisning og læremiddelverk, og som minoritetsspråklige er svært opptatt av: Oppslagsverk! I praksis er det ett verktøy som elever og voksne studenter bruker svært mye, og det er Google Translate. Tekster og ord oversettes fra alle språk og ved enkle tekster gjør den lite feil. Skjønnlitterære tekster er vanskelig for minoritetsspråklige, men er innfallsporten hvis man skal beherske et

⁸ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra faggruppe – læremidler for minoritetsspråklige i grunnskolen, side 23.

⁹ Rambøll Management 2009c: 30-1.

¹⁰ NAFO: «Innspill til oppdrag om læremidler», 14. januar 2010.

språk godt. Lærerverk må ha skjønnlitterære tekster i seg, som forklarer ord og uttrykk. (...)

Utdanningsdirektoratet har laget et godt oppslagsverk som heter Lexin, det er gratis på nettet (...).

Elektroniske oppslagsverk som I-finger og Ordnett+ er svært gode, men er kostbare.

Mange skoler kjøper nå inn CD-ord, og selv om dette opprinnelig er et verktøy for elever med lese- og skrivevansker, profitterer minoritetsspråklige svært på å bruke dette, da verktøyet har stavekontroll og talesyntese i ett. Gir veldig god hjelp til lesing og skriving.»¹¹

Den eneste ordboken som er laget spesielt for minoritetsspråklige elever er LEXIN, som av mange blir hevdet å være et godt utgangspunkt for slike hjelpemidler for videregående opplæring. LEXIN-ordbøkene er de første nettbaserte og trykte ordbøkene som er laget spesielt for innvandrere i Norge. De første nettordbøkene kom ut høsten 2002. Selv om det mest ideelle er toveis ordbøker for hvert språk, har det hittil vært prioritert i norsk LEXIN å utvikle MINI-ordbøker til så mange mål språk som rammebevilgningen har åpnet for. Slik har flest mulig språkgrupper fått utbytte av prosjektet så tidlig som mulig. Fordi LEXIN er tilgjengelig for alle, kan ressursen brukes som oppslagsverk i andre læremiddelprosjekter innen fag- og yrkesopplæring uansett hvem som er utgiver.

Utdanningsdirektoratet viser til at det per i dag ikke finnes egnede ordbøker/ordlister for minoritetsspråklige elever innen fag- og yrkesopplæring¹². Behovet vurderes som størst innen de utdanningsprogrammene som har mange minoritetsspråklige elever: helse- og sosialfag, restaurant- og matfag, service og samferdsel, teknikk og industriell produksjon, bygg og anlegg, elektrofag. Helse- og sosialfag er det første utdanningsprogrammet der en arbeider med et pilotprosjekt. De tospråklige fagordlistene i helse- og sosialfag blir publisert både som en integrert del av LEXIN og som selvstendige fagspråklige ressurser. Utdanningsdirektoratet opplyser at det tas sikte på å utvide vokabular med hensyn til de øvrige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. I tillegg blir det, med tilskudd fra direktoratet, laget en orddatabase i tilknytning til Veien fram, et læreverk i grunnleggende norsk med tema fra Design og hånd-

verk, Naturfag og Medier og kommunikasjon. På basis av denne vil det bli laget ordlister med oversettelse til urdu, polsk, somali og arabisk. Utdanningsdirektoratet har også bevilget støtte til forlag for produksjon av tospråklige ordbøker.

Nordisk samarbeid – Tema morsmål

Tema morsmål ble offisielt åpnet 22. oktober 2009. Prosjektet er forankret i St.meld. nr. 23 (2007-2008) hvor det ble initiert et nordisk samarbeid om digitale læringsressurser på ulike språk, i første omgang med Sverige:

«Bruk av digitale læringsressurser og IKT-baserte løsninger vil kunne bidra til et bedre opplæringstilbud for disse elevene. Det er ressurskrevende å utvikle læremidler og andre læringsressurser på mange ulike morsmål, men i dag er det likevel en del læringsressurser tilgjengelig både nasjonalt og internasjonalt. Det er imidlertid en utfordring å orientere seg i tilbudet. Departementet ønsker å systematisere og gjøre slike læringsressurser lettere tilgjengelige. Problemstillingene er felles i mange land, og det er ønskelig med samarbeid over landegrensene på dette feltet. Det svenske nettstedet Tema Modersmål på det svenske Skoldatanätet tilbyr læringsressurser på 32 språk og er svært godt besøkt. En tilsvarende tjeneste bør kunne opprettes i Norge, eventuelt etablert i samarbeid med det svenske Skoldatanätet. Departementet vil i første omgang ta kontakt med Sverige med sikte på å etablere et bilateralt samarbeid. Et slikt samarbeid vil senere kunne utvides til å bli et nordisk samarbeid.»¹³

Skolverket og Utdanningsdirektoratet samarbeider nå tett om innhold og utforming på sidene. Frem til NAFO overtar driften av nettstedet 1. januar 2011 vil nettstedet være under utvikling både når det gjelder struktur og innhold.

Formålet med nettstedet er å lage et møtested for lærere, elever og foreldre hvor de kan finne læringsressurser på flere språk og informasjon om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Morsmåls lærere er den primære målgruppen for dette nettstedet.

Nettressursen skal ha fokus på språk, kultur og utdanning for elever med rett til støtte, undervisning og veiledning på morsmålet. Den skal fungere som en nasjonal og internasjonal informasjons-, møte- og ressursplass for morsmålsopplæ-

¹¹ Brev til utvalget fra Bredtvet kompetansesenter 29. januar 2010.

¹² Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

¹³ St.meld. nr. 23 (2007-2008): 55.

ring. Nettressursen tilrettelegges for nyankomne elever og elever som har behov for morsmålsopplæring ut fra §§ 2-8 og 3-12 i opplæringsloven. Læringsressursene er knyttet til læreplanen i morsmål og læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og har fokus på lese- og skriveopplæring og tospråklig fagopplæring.

De ulike språksidene inneholder læringsressurser, informasjon og verktøy for kommunikasjon. Her finner en blant annet fagbøker i ulike fag på morsmålet og ordbøker. På det svenske nettstedet finnes det i dag informasjon og læringsressurser på 40 språk. Svenskene utvikler flere nye språksider, og i løpet av 2010 vil det finnes nettbaserte læringsressurser på over 50 ulike språk på de norske og svenske sidene. De norske språksidene er tilrettelagt ut fra læreplanene i Kunnskapsløftet, og gir råd om og eksempler på innhold og arbeidsmåter i ulike fag. De er utviklet av morsmålslærere og fagpersoner med nær tilknytning til praksisfeltet i Norge. Foreløpig har Norge bidratt med språksider på seks språk; polsk, russisk, somali, tamil, tyrkisk og urdu til nettstedet. I 2010 skal de norske sidene utvides med fire nye språk. Det skal opprettes redaksjoner for arabisk, dari/pastho, spansk og kinesisk (de siste to er ikke helt avklart). Det er planer om å koble «Tema morsmål» opp mot prosjekter som morsmål som andrespråk. Det vil utvide prosjektets horisont slik at ennå flere får nytte av innholdet på sidene. Det er også planer om å få til en organisering av leksehjelp under fanen ekstern lærer.

Tema morsmålssidene skal hele tiden være under evaluering, revidering og utvikling. I Sverige og Norge er det over hundre morsmålslærere og skoleledere som arbeider med innholdet på sidene. Nettstedet forsøker å oppdatere innholdet hele tiden slik at det som finnes på sidene er aktuelt og korrekt. Nettressursen inneholder egenproduserte læringsressurser og lenker til eksterne nettsider.

I forbindelse med morsmålsundervisningen og den tospråklige fagopplæringen ser NAFO et stort potensial i nettstedet Tema morsmål lansert som eget nettsted. Her kan tospråklige lærere hente materiell på ulike språk. Dette er et svært godt supplement til de læremidlene som foreligger.

Det planlegges å lage lydbøker på de ulike morsmålene, og kartleggingsverktøy og lokale læreplaner skal gjøres tilgjengelig på nettstedet Tema morsmål. Det skal også arbeides med å etablere et tilbud om fjernundervisning. Kommunene som har redaktøransvaret på de seks morsmå-

lene, har ansvar for å arrangere konferanser for tospråklige lærere fra Norge og Sverige.

18.4 Regelverk

Opplæringsloven gir ingen føringer knyttet til innholdet i ordinære læremidler. Læremiddelprodusentene forholder seg til Kunnskapsløftet, generell del av læreplanen og de ulike læreplanene ved utarbeidelse av nye læremidler. Det er heller ingen spesifikke krav i opplæringsloven til produksjonen av særskilte læremidler rettet mot minoritetsspråklige elever.

Etter at godkjenningsordningen for lærebøker ble opphevet i 2000, gis ikke lenger føringer for utvikling og produksjon av ordinære læremidler, bortsett fra når det gis statlige tilskudd. Utdanningsdirektoratet stiller krav om at de læremidlene som lages med offentlig støtte skal gjenspeile det flerkulturelle perspektivet slik at både majoritetsspråklige og minoritetsspråklige elever får identitetsbekreftelse og perspektivutvidelse. I Plan for læremiddelarbeid 2009-2011 heter det blant annet at direktoratet ønsker å bidra til at læremidler i høyere grad ivaretar prinsippet om språklig tilrettelegging ut fra behov hos minoritetsspråklige elever/lærlinger/deltakere. Det skal i planperioden arrangeres et seminar om det flerkulturelle perspektivet i læremidler og bedre språklig tilgjengelighet for minoritetsspråklige elever.

18.5 Tilskudd til læremidler

Utdanningsdirektoratet har nasjonalt ansvar for statlig innsats på læremiddelområdet. Gjennom forvaltning av læremiddeltilskudd på kap. 220, post 70 skal direktoratet bidra til at det blir utviklet og produsert læremidler til elevgrupper der det ikke finnes markedsgrunnlag for kommersiell utvikling. Ordningen gjelder også læremidler for minoritetsspråklige elever. Tilskuddsmottakere er forlag og andre læremiddelutviklere. Tilskudd kan gis til utvikling og produksjon av læremidler for barnehage, grunnskole, videregående opplæring, fagskole, voksenopplæring på grunnskolens område og på videregående nivå, og for lærerutdanning. Tilskuddsmidlene forvaltes på basis av Kunnskapsdepartementets retningslinjer som regulerer hovedelementene i tilskuddsordningen, blant annet mål for ordningen, kunngjøringens

Tabell 18.1 Tildeling til læremidler for minoritetsspråklige elever i perioden 2005-2009. Beløp i mill. kroner.

År	2005	2006	2007	2008	2009
Tildeling totalt	4,8	1,8	4,9	7,6	5,2
Søknadssum totalt	9,8	10	33,1	26,8	12,8

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

form og innhold, tildelingskriterier og rapportering¹⁴.

Kriterium for tilskuddet er at det blir utviklet og produsert trykte, elektroniske og kombinerte læremidler der det ikke er markedsgrunnlag for dette. Tilskudd kan gis til produksjon av læremidler for elever i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, teknisk fagskole, voksenopplæring på grunnskolenes område og på videregående nivå og for studenter i lærerutdanning.

Tabellen 18.1 viser tildelinger til læremidler for målgruppen i årene 2005-2009 og størrelsen på søknadssum totalt. Differansen mellom beløp det søkes om og tildelte midler har økt etter innføring av Kunnskapsløftet.

De siste årene har direktoratet stilt krav om digitale, nettbaserte komponenter i tillegg til trykte. Kostnadsramme pr. prosjekt som omhandler om rene digitale læringsressurser eller en kombinasjon av trykte og digitale komponenter, har vært 1,5 mill. kroner i gjennomsnitt. Det betyr at direktoratet har kunnet initiere ca. 5 prosjekter pr. år.

Rambøll Management har evaluert ordningen med tilskudd til læremidler, og anbefaler å øke andelen av tilskuddsmidlene som skal gå til språklige minoritetselever (Rambøll Management 2009c). Funn i evalueringen tyder på at antall minoritetsspråklige elever øker, og at elever på ulike klassetrinn og språklig nivå har behov for ulike læremidler. Av evalueringen fremkommer videre:

«Når det gjelder hvorvidt informantene opplever at det er behov for tilskudd til læremidler for språklige minoriteter, oppgir de aller fleste at det er et stort behov for denne ordningen, og mener at uten den ville det ikke blitt produsert læremidler til disse elevene, særlig ikke til de elevene som har en språkbakgrunn som få andre elever har. De ser at det ikke er kommersielt grunnlag for forlagene til å produsere læremidler til språklige minoritetselever. På tross av at skoleledere og skoleeiere opplever et behov for statlig tilskudd, er det fremdeles et stort udekket behov for læremidler innenfor

samtlig nivå og klassetrinn for språklige minoriteter. Når det gjelder nynorske læremidler for språklige minoriteter har ordningen ikke bidratt til at det har kommet læremidler, og således ikke hjulpet for å dekke dette behovet. UDIR har tidligere gjennomført en behovsundersøkelse blant videregående skoler og funnet ut at det ikke finnes noen lærebøker i noen fag som er tilpasset språklige minoriteter.»¹⁵

Det stilles ingen spesifikke krav til læremidlene som ikke mottar støtte, men læremiddelutviklerne skal og bør forholde seg til Kunnskapsløftet og læreplanene i sin utvikling av læremidler. Det foretas ingen kvalitetssikring av at bøkene som selges er i tråd med Kunnskapsløftet, eller at gamle bøker ikke selges selv om det er nye læreplaner.

Vox forvalter tilskuddsmidler til utvikling og produksjon av læremidler etter læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

18.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil vise til at tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkelte og fellesskapets læring. Opplæringen må ikke bare tilpasses fag og lærestoff, men også elevenes alder og utviklingsnivå. Læreren må bruke elevenes ulike forutsetninger, sammensetning av elevgruppen og hele læringsmiljøet som ressurser i læringen.

Rettighetene formulert i opplæringsloven §§ 1-2, 2-8, og 3-12 forutsetter at det finnes læremidler slik at lovens intensjon om tilpasset opplæring for elever fra språklige minoriteter oppfylles.

Utvalget viser til at læremidler som er produsert for majoritetselever, også brukes av minoritetsspråklige elever. Utvalget har videre merket seg at disse læremidlene i liten grad tilfredsstiller krav som stilles til læremidler for minoritetsspråklige. De mangler tilrettelegging av tekst, lyd- og bilde ut fra andrespråks- og minoritetsspråklig

¹⁴ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 25. juni 2009.

¹⁵ Rambøll Management 2009c: 31.

perspektiv, likestillingsperspektiv i forhold til majoritet og minoritet, og tar ikke hensyn til læreplanene for minoritetsspråklige.

Etter utvalgets vurdering er behovet for læremidler som er tilpasset minoritetsspråklige derfor betydelig. På bakgrunn av informasjon fra Utdanningsdirektoratet, ser utvalget et klart behov for utvikling av læremidler tilpasset minoritetsspråklige spesielt og et flerkulturelt samfunn generelt. Disse læremidlene må, som andre læremidler, være aldersadekvate og tilpasset ulike nivåer i utdanningssystemet. Når det gjelder særskilte læremidler, har utvalget merket seg at resultater fra kartleggingsarbeid gjennomført av Utdanningsdirektoratets faggrupper knyttet til læremidler for minoritetsspråklige elever, viser betydelige behov for nyutvikling, videreutvikling og tilpasning av læremidler for minoritetsspråklige elever. Dette gjelder spesielt nyankomne elever på ulike nivåer i skolesystemet.

Det er utarbeidet en del digitale læringsressurser. Ikke minst vil etablering av nettstedet «Tema morsmål» kunne bidra til å styrke det språklige mangfoldet i skoler og barnehager. Tospråklige lærere kan hente ressurser direkte fra nettet, og det ligger en potensielt betydelig gevinst i at det svenske og det norske nettstedet blir samkjørt og koordinert på en god måte. Elever på skoler uten tospråklige lærere vil kunne benytte nettstedet til å utvikle morsmålet sitt, og foreldre antas også å kunne ha stor nytte av det.

Digitale læremidler vil, etter utvalgets vurdering, være helt sentrale i opplæringen av minoritetsspråklige elever i tiden fremover. Det vil være behov for å styrke bruken av, og videreutvikle digitale læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever. Mange steder i landet vil digitale læremidler i betydelig grad kunne forbedre læringssituasjoner.

I denne forbindelse mener utvalget at samarbeidet med Sverige knyttet til Tema morsmål må styrkes ytterligere. Styrking av samarbeidet vil blant annet kunne bidra til å øke mulighetene for å gi adekvat tospråklig opplæring.

Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Slik utvalget ser det, eksisterer det per i dag betydelige muligheter for å øke bruken av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring også innenfor de rammene som følger av dagens regelverk, jf. kapitlene 8 og 9. Læremidler som er tilpasset minoritetsspråklige elever, kan lette språklæring og bidra til bedre faglig utbytte for langt flere enn i dag. Digitale komponenter vil kunne gi bedre

mulighet både for fagintegrering (norskfaget, morsmålsfaget, øvrige fag) og differensiering (nivå, alder og ferdigheter).

Utvalget vil ellers vise til Utdanningsdirektoratets vurdering av at fellesspråklige utgivelser virker uheldig for minoritetsspråklige elever. Utvalget mener det er nødvendig å være oppmerksom på særskilte utfordringer for minoritetsspråklige elever når det produseres fellesspråklige lærebøker.

Utdanningsdirektoratet har vist til at den økonomiske rammen for læremiddeltilskudd rettet mot minoritetsspråklige elever er begrenset, og at det vil ta mange år med en ramme på dagens nivå for å kunne tilfredsstille etterspørselen fra sektoren¹⁶. Direktoratet mener det i perioden 2009-2012 vil være nødvendig å prioritere de områdene hvor behovet viser seg å være mest presserende. Det anføres videre at med nåværende økonomiske ramme vil en ikke kunne dekke behovet for læremidler i morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever på en rekke språk, og det vil fortsatt være mange fag og ulike nivåer, særlig innen videregående opplæring, som ikke vil kunne få supplerende materiell til tospråklig fagopplæring. Det vil heller ikke kunne bli satset på flere prosjekter for store minoritetsspråk som fremmedspråk. Det vil ikke bli laget øvrig støttemateriell som vil kunne hjelpe elevene å nå kompetansemålene og utvikle grunnleggende ferdigheter. Utvalget anser en slik utvikling som meget uheldig.

Utvalget ser at et viktig tiltak for å sikre gode læremidler til minoritetsspråklige vil være å styrke tilskuddsordningen.

Det eksisterer for øvrig flere nettsteder for lærere som har ansvar for elever fra språklige minoriteter. Utdanningsdirektoratet har nettstedet «Flerkulturell opplæring», og Cappelen forlag har, med støtte fra Utdanningsdirektoratet, nettstedet «NOA-nett». Videre er utvalget blitt gjort oppmerksom på private nettsteder som «morsmal.org». Det er viktig at disse nettstedene er lett tilgjengelige, og at nettstedene videreutvikles slik at det gir lærere og førskolelærere mulighet for faglig utveksling, både gjennom gjensidig informasjon om aktuelle saker, kurs, nye læremidler m.m., og ved å gi oversikt over læremidler med mulighet for å legge inn personlige erfaringer.

To- og flerspråklige lærere/assistenter er ofte alene om opplæringen på det morsmålet de har ansvar for. De har derfor behov for å kommunisere

¹⁶ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 25. juni 2009.

re om læremidler og opplæring seg i mellom. En må vurdere om barnehagefeltet og grunnskolen skal ha felles nettsted for to- og flerspråklige lærere og assistenter. En mulighet kan være å ha en felles førsteside.

For utvalget fremstår fellesspråklige utgivelser som en lite hensiktsmessig ordning. Blant annet synes slike lærebøker å skape unødige utfordringer for mange minoritetsspråklige elever. Utvalget mener det er grunn til sterkt å vurdere om ordningen bør endres.

Utvalget vil vise til at tospråklige ordbøker er et meget effektivt hjelpemiddel. Utvalget anser nettbaserte ordbøker og andre oppslagsverk som svært nyttige i andrespråklæringen. Det er derfor viktig at ordbøker og andre oppslagsverk er tilgjengelige og oppdaterte. Utvalget har merket seg at det i dag ikke forefinnes egnede ordbøker for minoritetsspråklige elever og læringer innen fag- og yrkesopplæringen. Det er positivt at Utdanningsdirektoratet har igangsatt et arbeid med vokabularutvidelse med tanke på fagord og fagbegreper fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer

og med innlegging av lyd både som en integrert del av LEXIN og som selvstendige fagspråklige ressurser. Utvalget mener det er gode grunner for å prioritere dette enda høyere.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Behovet for læremidler som er tilpasset minoritetsspråklige elever er stort, og det er behov for nyutvikling, videreutvikling og tilpasning av slike læremidler. Dette gjelder særlig læremidler for nyankomne elever på ulike alderstrinn i skolesystemet.
- Det er behov for å videreutvikle og styrke bruken av digitale læremidler tilpasset minoritetsspråklige elever.
- Det er behov for å styrke tilskuddsordningen til læremidler for minoritetsspråklige elever.
- Samarbeidet med Sverige knyttet til Tema morsmål må styrkes ytterligere.
- Utvikling av egnede ordbøker for minoritetsspråklige elever og læringer innen fag- og yrkesopplæringen må prioriteres.

Kapittel 19

Læringsmiljø

19.1 Innledning

Læringsmiljøet er løftet frem i utvalgets mandat, og utvalget har funnet det hensiktsmessig å behandle temaet i eget kapittel.

Retten til et godt læringsmiljø for elever i barnehagen og skolen er hjemlet i § 2 i barnehageloven og i § 9a i opplæringsloven. Menneskeverd, rasisme og diskriminering er tema i læreplaner i flere enkeltfag. Opplæringen skal fremme kulturforståelse og bidra til utvikling av både selvinnsett, identitet, respekt og toleranse.

Ifølge St.meld. nr 11 (2008-2009) om lærerutdanningen skal opplæringen bygge på grunnleggende verdier som «respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærlighet, tilgivning, likeverd og solidaritet», jf. opplæringsloven § 1-1. Videre fremholdes betydningen av at:

«mangfoldet blir brukt til å utvikle et læringsmiljø preget av toleranse, respekt, anerkjennelse, kulturforståelse og demokratiforståelse. Et inkluderende læringsmiljø innebærer at læreren viser respekt for elevenes integritet og ulike forutsetninger, skaper gode samarbeidsrelasjoner mellom elevene og mestrer konflikt-håndtering. (..) Læreren må ha autoritet og kompetanse til å lede læringsarbeid i en mangfoldig sammensatt elevgruppe. Læring forutsetter ro, orden, sammenheng og system i grupper og klasser. Det innebærer blant annet å etablere regler og rutiner for gruppen eller klassens arbeid, og ha evne til å bestemme og ta avgjørelser i et skoledemokrati.»

I Innst. O. nr. 22 (2008-2009) peker Kirke-, utdannings- og forskningskomiteén på viktigheten av verdiformidling i skolen. Komiteen uttaler blant annet at opplæringen må ta utgangspunkt i de grunntankene og verdiene som samler oss som samfunn. Et tydelig verdigrunnlag og en bred kulturforståelse er grunnleggende for et inkluderende sosialt fellesskap og for et læringsfellesskap der mangfold og ulikhet respekteres.

19.2 Kunnskapsgrunnlag

Forskning viser at miljøet i norsk skole er bra for de fleste minoritetsspråklige elever. Minoritetsspråklige er mer motiverte og mer fornøyde med skolehverdagen enn elever med norsk bakgrunn. Samtidig viser undersøkelser at det er flere minoritetsspråklige enn majoritetsspråklige som opplever mobbing.

Erfaringer viser at det er en utfordring å legge til rette for et inkluderende og godt læringsmiljø for alle – et miljø fritt for rasisme, diskriminering, mobbing og vold. Undersøkelser viser at det dessverre fortsatt er mange barn som blir utsatt for ulike former for trakassering i den norske skolen. Disse barna mangler et trygt læringsmiljø som kan gi grobunn for deres faglige utvikling.

Elevundersøkelsen er en nettbasert undersøkelse der elever i grunnskolen og videregående opplæring har fått mulighet til å vurdere sitt eget læringsmiljø. Undersøkelsen er obligatorisk å gjennomføre på 7. og 10. trinn i grunnskolen og for elever på Vg1 i videregående opplæring. Det er imidlertid ikke obligatorisk for elevene å svare på den. For øvrige trinn er undersøkelsen frivillig.

I Elevundersøkelsen 2009 oppgir 8,5 prosent (27 723 elever) av elevene at de mobbes to-tre ganger i måneden eller mer. Elevene i de lavere trinnene opplever noe oftere mobbing enn elevene i de høyere trinnene. Tallene for 2008 og 2009 er svært sammenfallende på spørsmålet om elevene opplever å ha blitt mobbet på skolen de siste månedene, men det er en liten økning i andelen elever som svarer at de ikke har vært mobbet. Desto fler minoritetsspråklige elever det er ved skolen, desto fler elever oppgir at de blir mobbet to-tre ganger i måneden eller mer. På skoler med mindre enn ti elever med minoritetsspråklig bakgrunn oppgir 6,9 prosent av elevene ved skolene at de blir mobbet, mens denne andelen øker til 10,4 prosent ved skoler med mer enn 15 prosent minoritetsspråklige elever. Elevene på ungdomstrinnet og i videregående skole svarer på spør-

mål om de opplever å ha blitt diskriminert av ulike grunner som kjønn eller nasjonalitet. Fra 2007 til 2008, gikk andelen elever som oppgir å ha blitt diskriminert flere ganger i uken på grunn av nasjonalitet opp fra 2,2 prosent til 2,7 prosent. I 2009 gikk andelen tilbake til 2,2 prosent.

Det er en utfordring at elevundersøkelsen ikke gir svar på individnivå. En vet ikke hvem som rapporterer om mobbing og diskriminering, og kan derfor ikke si noe om hva minoritetsspråklige elever rapporterer i elevundersøkelsen sammenlignet med majoritets elever. Kunnskapsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet om å foreta en kvalitativ undersøkelse blant elever, lærere og skoleledere ved et utvalg skoler som har relativt høy rapportering av mobbing og diskriminering¹. Undersøkelsen er opplyst å bli ferdigstilt innen utgangen av 2010.

Bakken (2003) fant høyere ambisjoner om gode skoleprestasjoner og utdanning blant minoritets elever enn blant majoritets elever. Minoritetsspråklige elever i Bakkens undersøkelse gruer seg noe oftere enn majoritetsspråklige elever til å gå på skolen (29 mot 16 prosent). Samtidig er andelen nokså lik når en ser på andelen elever som sier at de trives på skolen (henholdsvis 83 og 85 prosent). En høyere andel minoritetsspråklige elever (12 prosent) enn majoritets elever (7 prosent), rapporterte om erfaringer med mobbing fra medelever på skolen. Disse ulikhetene var større blant elever i videregående opplæring (henholdsvis 10 og 4 prosent). Bakken finner ikke en signifikant sammenheng mellom minoritetsspråklige elevers tendens til å grue seg til å gå på skolen og erfaringer med faglige nederlag. Resultatene antyder at det å bli ekskludert fra det sosiale fellesskapet elevene imellom er langt viktigere for elevers mistrivsel enn faglige problemer.

Grødem (2009) viser i en artikkel at barn (10-12 år) med innvandrerbakgrunn fra familier med lav inntekt, uttrykker signifikant høyere tilfredshet med skolen og lærerne enn norske barn i samme alder. Det er sammenliknet med barn med norsk bakgrunn både fra familier med lav og med

normal inntekt. For barn i de samme gruppene i 13-15-årsalderen, var forskjellene derimot ikke like store.

I rapporten Skolegang i Pakistan (Ahmad m. fl. 2006) beskrives forskjeller mellom skolegang i Pakistan og i Norge. Mange av informantene mente at arbeidsdisiplin og ro i timene var et positivt trekk i pakistanske skoler, men de hadde likt sin norske lærer bedre enn de pakistanske lærerne. Mange har positive minner fra lærere i Norge og savner dem. At lærerne i Norge var «snille» og «venner», er beskrivelser som går igjen. Informantene synes de hadde bedre kontakt med læreren fordi de hadde samme lærer i flere fag. Turer, aktivitetsdager og felles lek er andre trekk ved norsk skole som barna savner.

Hildegunn Fandrem (2009) har, i sin doktorgradsavhandling om mobbing og depressive symptomer hos ungdom med innvandrerbakgrunn, funnet at mobbing utført av etnisk norske ungdomsskolegutter er knyttet til makt, mens mobbing utført av gutter med innvandrerbakgrunn er knyttet til behov for tilhørighet. I tillegg ser det ut til at gutter med innvandrerbakgrunn mobber andre mer enn det etnisk norske gjør, mens det ikke er noen forskjell når det gjelder å bli mobbet, eller når det gjelder nivå av aggressivitet. Gutter med innvandrerbakgrunn er også overrepresentert i grupper bestående av mange mobbere og de er overrepresentert når det gjelder å mobbe sammen med andre.

Forskning på Skolemodellen PALS (Positiv atferd, støttende læringsmiljøer og samhandling) og minoritetsspråklige elever, viser at denne modellen styrker både sosial og skolefaglig kompetanse hos disse elevene. Blant elever i skoler der PALS-modellen er tatt i bruk, var det en generell økning i sosial kompetanse, men økningen var størst for elever med norsk som andrespråk. De minoritetsspråklige elevene hadde også utbytte av PALS i form av økte skolefaglige ferdigheter (Ogden, Sørlie og Amlund Hagen 2007).

Ifølge undersøkelsen Spørsmål til Skole-Norge (2009) har 94 prosent av grunnskolene og to av tre videregående skoler laget en handlingsplan mot mobbing. Halvparten av grunnskolene, men bare 10 prosent av de videregående skolene har anvendt et forskningsbasert program mot mobbing og/eller for utvikling av læringsmiljøet. Det går ikke frem om noen av skolene har hatt noen særskilt satsing i forhold til minoritetsspråklige elever. Det er, i følge undersøkelsen, stor variasjon i hvilken grad skoleeier følger opp sin rolle for å sikre skolemiljøet. En av fire skoler har lære-

¹ Av brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009 fremgår: «Kunnskapsdepartementet har nylig sendt to oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet om å følge opp resultatene fra Elevundersøkelsen knyttet til mobbing. Det vises til oppdragsbrev 40-90 og oppdragsbrev 41-09. Minoritetsspråklige elever er ikke særskilt nevnt i disse oppdragene, men siden analysen av Elevundersøkelsen 2009 særlig poengterer at økt andel minoritetsspråklige elever ved skolen samvarierer med en økning i andelen elever som rapporterer at de blir mobbet er det trolig naturlig at dette går grundigere inn på i analysene.»

re som har deltatt i opplæring for flerkulturell kompetanse eller migrasjonspedagogikk, og det er flest skoler som oppgir en eller to lærere. 19 prosent av grunnskolene og 12 prosent av de videregående skolene har ansatt lærere i løpet av de to siste årene som har særskilt språkopplæring eller flerkulturell kompetanse eller migrasjonspedagogikk.

I Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005-2006 ble innvandrerne blant annet spurt om de hadde opplevd diskriminering i arbeidslivet, på boligmarkedet, på utesteder, i utdanningsinstitusjoner og i helsevesenet (Tronstad 2009: 23). Av de innvandrerne i levekårsundersøkelsen som hadde tatt utdanning i Norge, var det om lag 13 prosent som mente at de, på grunn av sin utenlandske bakgrunn, var blitt dårlig behandlet i en utdanningsinstitusjon i løpet av de siste fem årene. Innvandrere fra Sri Lanka utmerket seg ved å være de som hadde opplevd minst forskjellsbehandling med omlag fem prosent. Blant innvandrere fra Irak er det mer en 20 prosent som har erfaring med negativ forskjellsbehandling på grunn av landbakgrunn. De som har kortest botid, under fem års botid, opplever i større grad enn de med lengre botid diskriminering på skole eller universitet.

Ung i Oslo undersøkelsen fra 2007 viser at ungdom med innvandrerbakgrunn både er de som mobber mest og de som er mest utsatt for å bli mobbet (Øia 2007). Ungdom der den ene av foreldrene er norsk og den andre er født i et annet land, opplever flest konflikter med skolen. Når det gjelder trivsel og tilpasning til skolens verdier og målsettinger, er det tydelige etniske forskjeller. Innvandrerungdom har en bedre opplevelse av skolehverdagen, og de slutter i størst grad opp om skolens målsettinger.

Mye av ungdoms sosiale aktiviteter foregår i tilknytning til skolen. Undersøkelsen Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo (Friberg 2005) tar for seg deltakelse blant minoritetsspråklige elever i skolerelaterte sosiale aktiviteter. Det er spurt om tre typer aktiviteter: a) dagsutflukter med skolen, b) leirskole eller lengre skoleturer og c) skolefester eller andre tilstelninger for elever. Undersøkelsen viser at ungdom med ikke-vestlig bakgrunn klart oftere er forhindret fra å være med på disse skolerelaterte sosiale aktivitetene. Materialet viser at det er pakistanske gutter som i størst grad går glipp av aktivitetene. Det er også flest ungdom med innvandrerbakgrunn som ikke får penger av foreldrene sine til ulike sosiale aktiviteter (Øia 2007).

Samhandling knytter seg til opplevelser – hvilke opplevelser eleven har i møte med seg selv, i møte med andre og hvordan disse varierer avhengig av kontekst. Hauge (2004) peker på at lærerne må være på vakt mot at egne holdninger kan føre til forventninger om lavere faglige prestasjoner hos de tospråklige elevene. Slike holdninger kan føre til en ond sirkel der en legger undervisningen av de tospråklige elevene på et lavere ambisjonsnivå enn for andre elever. Å finne elevenes kompetansenivå kan være en stor utfordring for skolen, særlig fordi elevene ofte har språklig og kulturell kompetanse som lærerne mangler. Det vil si at elevene gjerne snakker et språk lærerne ikke kan, og ofte også kan ha skoleerfaring og livserfaring generelt, som er ukjent for lærerne. Det er av avgjørende betydning for et utviklende læringsmiljø at læreren har respekt for hver enkelt elev, men det sier seg selv at det er lettere for elevene å synliggjøre sin kompetanse når den ligner lærerens kompetanse. Hauge (2004) viser til at når den minoritetsspråklige eleven ikke forstår hva læreren sier, og av den grunn ikke får noen faglig utvikling, vil dette kunne gi medelevene et skjevt inntrykk: «Hun er ikke like flink som oss». Et støttende skolemiljø og sikring av kommunikasjon med majoritetsspråklige elever er faktorer som kjennetegner det som kan oppfattes som effektive skoler og klasserom for minoritetsspråklige elever (August og Hakuta 1997; Bakken 2007).

Hauge (2004) fremhever viktigheten av å skape et godt sosialt klima der atmosfæren gir grunnlag for positiv personlig, faglig og sosial utvikling for alle medlemmer av fellesskapet. En må kunne ta opp ting som er konfliktfylte slik at elevene kan finne løsninger i fellesskap. I et godt sosialt klima bidrar alle med sitt, alle får mestringsopplevelser, om enn ikke på de samme oppgavene, og alles bidrag til fellesskapet oppleves likeverdige.

Flaaten og Olafsen (2009) påpeker at det er en økende tendens til å sette diagnoser på det en oppfatter som avvikende, istedenfor å tenke at den gjensidige tilpasningen mellom barnet og omgivelsene ikke er gode nok, og at en må vurdere en justering av omgivelsene slik at barnet blir bedre møtt på sin kapasitet og atferdsstil (Flaaten og Olafsen, 2009). Muligheten for misforståelser øker når barna har et annet språk og annen religiøs og kulturell tilhørighet enn majoritetsbefolkningen. Andreassen Becker (2004) og Brooker (2005) beskriver hvordan det for barn med språklig og kulturell minoritetsbakgrunn kan være større forskjeller mellom verdier forankret i hjemmet og i daginstitusjonen. Når det mangler dialog om

disse verdiene mellom barnas ansvarlige voksne hjemme og i skolen, blir det lagt et urimelig stort ansvar på barna, hevder de. Andreassen Becker (2004) beskriver hvordan dette kan gi utslag i sosiale handlinger, og Brooker (2005) viser det kan få negative konsekvenser for skoleprestasjoner. Begge vektlegger betydningen av dialog mellom hjem og skole for å utvikle et optimalt læringsmiljø der barna utvikler relasjoner til andre barn og voksne i barneskolen.

Gjervan (2002) viser at skoler kan ha ulike holdninger til morsmålet. Enkelte skoler har forbud mot å snakke morsmål i klasserommet, andre har forbud mot å snakke morsmål på skolens område. Det er imidlertid ulik praksis. Noen er opp tatt av at elever med minoritetsbakgrunn kan finne faglig og sosial støtte i barn og lærere som snakker samme morsmål.

Motzieloa (2003) viser i en undersøkelse fra Sverige at skolen kan ha mer negative forventninger til elever med innvandrerbakgrunn. Elevene forventes å ha dårlige kunnskaper i svensk, noe som medfører at de må jobbe for å overbevise omgivelsene om sin kompetanse. Elevene opplever også at lærere ser på minoritetsspråklige elever som del av en kollektiv gruppe i stedet for som enkeltindivider. Elevene synes å bli bedømt som individer og «svenske» når de har gode prestasjoner og som medlemmer av en kollektiv gruppe og «innvandrere» når de har dårligere resultater.

Marie Louise Seeberg (2002) hevder at det hersker en «likhetsideologi» i norske skoler, som gjør at forskjeller underkommuniseres. Seeberg hevder at skolen unnlater å lære elevene kritisk refleksjon rundt det å snakke om forskjeller, og at det kunne herske et ideal der en ga inntrykk av at alle elever hadde samme behov. Gjervan (2004) synes å bekrefte dette, og viser til holdninger blant lærere om at elevene ikke skal omtales som «minoritetsspråklige». Blant annet betegnet lærere elever som «normale», i den betydning at de ikke betraktet dem som elever med behov som var forskjellige fra de majoritetsspråklige barna. På samme tid ble det gitt uttrykk for at minoritetsspråklige barn hadde noe dårligere skoleresultater. En følge av dette kan da være at elevene heller ikke får det tilpassede opplæringstilbudet de har krav på (Gjervan 2004).

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2009 418 tilsyn i skoler og 120 tilsyn blant skoleeiere over hele landet. Tilsynet har undersøkt om skolene jobber systematisk for å skape et godt arbeidsmiljø (for personalet) som kan bidra til å forebygge sykefravær og utstøting. Tilsynene avdekket blant annet:

- En av tre besøkte skoler mangler rutiner som kartlegger og risikovurderer utfordringer knyttet til mellommenneskelige forhold og hvordan arbeidet er organisert og tilrettelagt.
- En av tre besøkte skoler mangler skiftlige rutiner for å melde fra om, og håndtere, uønskede hendelser. Det viser seg også at ansatte i skolene i flere tilfeller har manglende kjennskap til bruken av disse systemene.
- Halvparten av de besøkte skolene mangler rutiner for å håndtere eventuelle konflikter, klager fra elever og foreldre, vold, trusler og omstillinger.

19.3 Regelverk

Arbeidet med å motvirke problematferd, rasistiske og diskriminerende holdninger skal være en del av all virksomhet i barnehagene, i skolene og i lærebedriftene, og være en del av den ordinære virksomheten. Dette er nedfelt i rammeplaner for barnehagen og i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Opplæringen skal fremme kulturforståelse og bidra til utvikling av både selvinnsett, identitet, respekt og toleranse.

Stortinget vedtok 5. desember 2008 enstemmig to nye formålsparagrafer, en for barnehagen og en for opplæringen. Paragrafene bygger på Bostadutvalgets utredning «Formål for framtida» (NOU 2007:6). De nye formålsparagrafene understreker at barnehagen og skolen skal formidle verdier, vise respekt for den enkeltes overbevisning og gi innsikt i kulturelt mangfold. Formålsparagrafene presiserer også at alle former for diskriminering skal motarbeides.

I følge opplæringsloven § 9a har alle elever rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. Et godt læringsmiljø har betydning for elevenes faglige, sosiale og personlige utvikling. Skoleeier og den enkelte skole har ansvaret for å sikre elevenes rettigheter etter opplæringsloven, i samarbeid med hjemmene. §9a-3 sier at dersom en elev eller forelder ber om tiltak som vedkommer det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende adferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Diskrimineringsloven sier at det er forbudt å diskriminere på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder med unntak av personlige forhold. I henhold til § 4 i loven er det forbudt med

direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn. Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre.

19.4 Organisering

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for nasjonale tiltak som skal bidra til et inkluderende og godt fysisk og psykososialt lærings- og oppvekstmiljø. Dette omfatter tiltak for å fremme læring, helse og trivsel, og å forebygge mobbing, vold, rasisme og annen problematferd i skolen. Det skal legges til rette for et langsiktig og systematisk arbeid og reell medvirkning fra elever, foresatte, nærmiljø og arbeidsliv. Direktoratet har videre ansvar for å følge opp og videreutvikle innsatsen «Bedre læringsmiljø». Dette innebærer at direktoratet skal gi skoleeiere og skoleledere veiledning i regelverket og om praktisk arbeid med elevenes læringsmiljø samt tildele midler til tiltak med dokumentert positiv effekt for læringsmiljø og mot mobbing og diskriminering.

Av Prop. 1 S (2009-2010), Kap. 226 Kvalitetsutvikling i grunnopplæringa, fremgår satsningen på læringsmiljø generelt. I tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet for 2010 er det satt av 24,6 mill. kr til arbeidet med bedre læringsmiljø i 2010.

Fylkesmennene skal bidra til at den nasjonale utdanningspolitikken blir fulgt opp av fylkeskommunale, kommunale og private skoleeiere. Fylkesmannsembetene skal dessuten bidra til å ivareta rettighetene og rettsvernet til elever, foresatte, læringer og deltakere i voksenopplæringen. I 2010 skal fylkesmennene gjennomføre nasjonalt tilsyn etter opplæringsloven § 9a-3.

Skoleeier, dvs. kommunen/fylkeskommunen, skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd). Det skal utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående

opplæringen, knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø.

Den enkelte skole er forpliktet til å arbeide aktivt og systematisk med det fysiske og psykososiale miljøet. Skoleledelsen har ansvar for den daglige gjennomføringen av dette. Dette skal skje igjennom det generelle arbeidet i skolen, men skolene har frihet til å velge hvilke metoder de ønsker å bruke.

19.5 Igangsatte tiltak for bedre læringsmiljø

Et nytt Manifest mot mobbing ble signert i februar 2009. I tillegg til Regjeringen, har KS, Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Skolenes landsforbund og Foreldreutvalget for grunnopplæringen, undertegnet manifestet. Manifest mot mobbing er et forpliktende samarbeid for et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø. Erfaringer fra tidligere innsats har vist at der det sattes systematisk på å bekjempe mobbing, blir det bedre. Det første manifestet ble signert i 2002. Arbeidet ble videreført med et nytt manifest i 2005 og 2006.

I følge manifestet skal ikke barn og unge bli utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, vold, rasisme, homofobi, diskriminering eller utestengning. Den viktigste innsatsen mot mobbing må skje der barn og unge befinner seg. Partene er derfor opptatt av å motivere og bistå den lokale og regionale innsatsen mot mobbing. Målene er at:

- Barn og unge skal ha et fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring
- Barn og unge skal få oppfylt sine rettigheter til medvirkning og medbestemmelse i barnehage, skole og fritid
- Alle skal bidra til godt samarbeid til barnas og unges beste, og foreldre og foresatte må sikres medvirkning og medbestemmelse
- Voksne skal vite at de har et ansvar for at barn og unge blir inkludert i gode oppvekst- og læringsmiljøer
- Voksne skal opptre som tydelige voksne og være gode rollemodeller overfor barn og unge
- Alle som har ansvar for barn og unge skal ha gode ferdigheter i forebygging og håndtering av mobbing
- Alle som arbeider med barn og unge skal ha gode ferdigheter i verdi- og holdningsskape arbeid blant barn, unge og voksne

Regjeringens Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009 – 2012) skal blant annet bidra til et inkluderende læringsmiljø i barnehager og skoler fritt for rasisme, diskriminering, mobbing og vold. Videre skal den bidra til et utdanningssystem som speiler mangfoldet i befolkningen. I følge handlingsplanen skal arbeidet med å motvirke problematferd, rasistiske og diskriminerende holdninger, være en del av all virksomhet i barnehagene, i skolene og i lærebedriftene og være en del av den ordinære virksomheten.

Menneskeverd, rasisme og diskriminering er tema i læreplaner i flere enkeltfag. Opplæringen skal fremme kulturforståelse og bidra til utvikling av både selvinnsikt, identitet, respekt og toleranse. Innsatsen i handlingsplanen rettes særlig mot å fremme et inkluderende læringsmiljø for alle i barnehager, skoler og voksenopplæring. Det er sentralt med et utdanningssystem som gjenspeiler mangfoldet i befolkningen.

Tiltakene i planen for å sikre en god implementering av de nye aktivitets- og rapporteringspliktene kan fremheves særskilt. De nye reglene pålegger offentlige virksomheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. I tillegg skal det rapporteres på tiltak i virksomhetenes årsbudsjetter.

Utdanningsmyndighetene (fra barnehage til høyskole/universitet) har en aktivitetsplikt både som arbeidsgiver (virksomhetens egen personalpolitikk) og for de fagområder utdanningsmyndighetene har et særlig ansvar for (f. eks. som offentlig tjenesteyter eller myndighetsutøver). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet forventer at de nye aktivitets- og rapporteringspliktene vil føre til økt innsats fra utdanningsmyndighetenes side i forhold til å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering.²

Flere av tiltakene i planen skal også fremme likestilling og motvirke diskriminering i arbeidslivet. Å øke sysselsettingen og redusere arbeidsledigheten til foreldre med minoritetsbakgrunn, vil bidra til styrke minoritetsprålige barns muligheter i utdanningsløpet. Foreldre er viktige rollemødeller for barna, og jo bedre inkludert foreldre er i arbeidslivet, jo større muligheter vil de ha til å følge opp barna med leksehjelp og til å delta i hjemskole samarbeidet.

Planen har også en innsats rettet mot å øke tilgjengeligheten og bruken av kvalifisert tolk. Det er grunn til å anta at det er et underforbruk av tolk i offentlig tjenesteyting, også innenfor barnehage, skole og utdanningssektoren. God kommunikasjon er viktig for å sikre et likeverdig tjenestetilbud i utdanningssektoren, og særlig for å styrke hjem- skole samarbeidet. Gjennom en undersøkelse i bruk av tolk innenfor utdanningssektoren, vil en skaffe gode indikatorer på tilstand når det gjelder bruk av tolk i sektoren, øke bevisstheten blant tolkebrukere, og gi et tverrfaglig fundert utgangspunkt for igangsetting av tiltak i utdanningssektoren. Planen har også tiltak for å bedre bruken av kvalifisert tolk i offentlig sektor.

Blant tiltakene i handlingsplanen er Utdanningsdirektoratets satsing Program for inkluderende lærings- og oppvekstmiljø. Programmet skal være et overordnet plandokument for arbeidet med lærings- og oppvekstmiljø i grunnsopplæringen. Som en del av programmet vil det bli vurdert hvordan skolene kan rette sterkere fokus på sosial kompetanse innenfor skolens ordinære virksomhet. Programmet skal også legge til rette for kunnskapsbaserte programmer og metoder i arbeidet med et inkluderende lærings- og oppvekstmiljø. Programmet har en tidsramme på 5 år fra 2009 og det skal foretas en underreisevurdering etter 3 år (2012).

I 2010 vil kommuner, fylkeskommuner og skoleledere få veiledning i hvordan regelverket skal forstås og følges opp. Skolene får et helhetlig, kunnskapsbasert og gratis veiledningsmaterieell som kan benyttes i arbeidet med læringsmiljøet. Arbeid mot mobbing, rasisme og diskriminering inngår i programmet. Konkrete verktøy til bruk i skolen er tilgjengelig på nettstedet: <http://www.udir.no/Tema/Laringsmiljo/>

Utdanningsdirektoratet deler årlig ut «Benjaminprisen» til en skole som har utmerket seg med et godt læringsmiljø, fritt for rasisme og diskriminering. Prisen har fått navn etter Benjamin Hermansen, som 15 år gammel ble drept på Holmlia i 2001. Prisen deles ut i tilknytning til den internasjonale minnedagen for Holocaust, 27. januar.

Senter for studier av Holocaust (HL-senteret) har utviklet en nettressurs om utviklingen av rasistiske holdninger og handlinger og rasisme satt i system (www.folkemord.no). Nettressursen er nivådifferensiert og kan brukes på alle trinn.

NAFO har utviklet et hefte som setter søkelys på hvordan språklig og kulturelt mangfold kan benyttes til berikelse av elevfellesskapet i grunnskolen, et ledd av oppfølgingen av St.meld. nr. 23

² Brev til utvalget fra Barne- og likestillingsdepartementet 29. september 2009.

Boks 19.1 Dronning Sonjas Skolepris for 2009

Dronning Sonjas skolepris skal tildeles en skole som har utmerket seg ved å praktisere likeverd og inkludering på en fullverdig måte.

Vinner av Dronning Sonjas skolepris for 2009 var Flåtestad ungdomsskole, Kolbotn, Oppegård kommune. Ut fra kriteriene for Dronning Sonjas skolepris vurderte juryen Flåtestad som en komplett skole som makter å ivareta likeverd og inkludering på en overbevisende måte.

Utdrag fra juryens begrunnelse:

«Skolen praktiserer tilpasset opplæring på en slik måte at alle elever skal føle seg inkludert og bli sett. Et viktig fokus er utvikling av god selvtillit og økt selvfølelse. (...) Som ledd i arbeidet med å realisere likeverd og inkludering har skolen en bevisst tilrettelegging av spesialundervisning og tilpasset opplæring for elever fra språklige minoriteter. Skolen legger vekt på at alle elever har rett til mest mulig å delta i fellesskapet på basen uavhengig av kompetansenivå når det gjelder språk, sosial eller intellektuell kompetanse. I regi av Comenius-prosjektet har skolen siden starten samarbeidet med skoler i mange land, og finansiert av NORAD deltar elever og lærere i et samarbeidsprogram med en skole i Kenya. Ved nyansettelser informerer rektor om skolens prinsipper og de som ansettes må slutte seg til disse. Foresatte blir informert om skolens tenkning om likeverd og inkludering (...).»

(2007-2008). Det at elever behersker ulike språk omtales i dag i faglitteratur og i offentlige dokumenter som en ressurs og ikke et problem. I dette heftet er siktemålet å gi lærere og skoleledere ideer til å benytte denne ressursen.

I Danmark har mange skoler samlet undervisningstimer og andre ressurser for språkstimulering i et senter på hver skole, som regel kalt språksenteret. Et mindre antall lærere bruker en vesentlig del av sin arbeidstid på å undervise i andre språk og gi veiledning til sine kollegaer. Evalueringer har vist at disse sentrene, når de er godt implementert, har en positiv effekt på læringsmiljøet for elever med innvandrerbakgrunn (OECD 2010b).

I Sverige er det skolefritidsordning for barn opp til 12 år før og etter ordinær skoletid og skole-

frokoster. Skolefritidsordningen er hovedsaklig lokalisert nær skolene og lærere og ansatte ved skolefritidsordningen samarbeider tett. Lærerne hjelper blant annet elevene med lekser på skolefritidsordningen (OECD 2010c).

Kulturløftet II

Kulturløftet II skal bidra til at flere barn og ungdom kan få tilgang på et godt fungerende kulturskoletilbud. I statsbudsjettet for 2010 har det, blitt bevilget 40 mill. kroner som et øremerket statlig stimuleringsstøtte til kulturskoler/kulturaktiviteter i skolen. I forbindelse med Kulturløftet II har Regjeringen oppnevnt et Kulturskoleutvalg. En hovedmålsetning for utvalgets arbeid er å synliggjøre ulike alternativer som sikrer et forsterket, mer kulturelt mangfoldig og likeverdig kulturskoletilbud for flere barn til en rimelig pris og en effektiv utnyttelse av ressursene. Kulturskoleutvalget skal blant annet påse at modeller som foreslås er innrettet som et bredt, variert og mangfoldig tilbud for elever i den inkluderende og flerkulturelle norske skolehverdagen. Utvalget skal avgi sin innstilling sommeren 2010.

19.6 Utvalgets vurderinger

Aristoteles omtalte romslighet som noe av det viktigste for å lære. Etter utvalgets oppfatning er behovet for denne egenskapen større enn noen gang, både blant barnehageansatte, skoleledere, lærere, foreldre og elever.

Det flerkulturelle perspektivet må være en del av alt systematisk arbeid med læringsmiljø. Det positive ved å ha en uensartet elevmasse og de mulighetene mangfoldet i barnehager og skoler gir, må synliggjøres og tydeliggjøres. Annerledeshet er en ressurs og må ikke oppfattes som et problem. Barnehager og skoler oppfordres av utvalget til nytenkning rundt foreldresamarbeid, skolerelaterte aktiviteter og annet.

Alle barn og unge må møte realistiske utfordringer og krav som de kan strekke seg mot. Læringsmiljøet må preges av forventninger om læring, atferd og innsats. Det gjelder forventninger fra lærere, fra andre elever og fra foreldre.

Utvalget betrakter et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø som sentralt for gode faglige og sosiale prestasjoner, som i sin tur gir grunnlag for den enkeltes muligheter i samfunnet senere. Dette gjelder alle barn og unge, uansett bakgrunn. Arbeidet med læringsmiljøet må, slik utvalget ser det, ta

utgangspunkt i den variasjon og mangfold som dagens barnehage og skole har. Tilhørighet i et fellesskap er en grunnleggende forutsetning for et positivt læringsmiljø. Trivsel og fravær av mobbing og diskriminering er en forutsetning for et godt læringsmiljø. Fellesskapet er en forutsetning for at barn og unge skal kunne bygge relasjoner på tvers av kulturelle, religiøse og etniske forskjeller.

Utvalget finner det godt dokumentert at elevatferd kan påvirkes, og at mobbing og diskriminering kan forebygges gjennom helhetlig, systematisk og langsiktig arbeid som involverer skoleledelsen, alle lærerne, alle elevene og alle hjemmene. Arbeidet med læringsmiljøet må være basert på verdier og mål som er synlige for alle. Partene i skolefellesskapet må tilrettelegge kunnskapsbaserte prosesser for å bli enige om hvilke regler som gjelder og håndheve disse reglene konsekvent. Dette forutsetter at lærerne har god kompetanse i klasseledelse. Dette innbefatter autoritet og gode relasjoner til elevgruppen og til den enkelte elev.

Lærere har som rollemodeller et særlig ansvar for at barnehagens og skolens verdigrunnlag etterlevs i praksis. Lærere har et ansvar for å gi elevene en opplevelse av å bli møtt med respekt og å sørge for at de gis mulighet til utvikle seg ut fra eget mestringsnivå, uansett hva den enkelte bringer med seg av tidligere erfaring. Refleksjoner rundt lærerens egne verdier og handlinger bør inngå i barnehagene og skolens systematiske vurderinger av læringsmiljøet. At elever, herunder flerspråklige elever, rapporterer at de føler en sterk tilknytning til læreren sin, understreker lærerens betydning for disse elevene og for læringsmiljøet generelt.

Forskningsrapporter viser samtidig tegn på at en høyere andel minoritetsspråklige elever enn majoritetsspråklige elever ikke føler seg inkluderte i skolen, og at flere blir mobbet. Utvalget mener en må være særlig oppmerksom på dette i det videre arbeidet for å bedre læringsmiljøet. Det må vises nulltoleranse i forhold til diskriminering, mobbing, vold og trakassering. Slike hendelser er et arbeidsmiljøproblem, både for elever og lærere. Det må reageres umiddelbart hvis diskriminering, mobbing, vold og trakassering forekommer.

Utvalget vil påpeke at både foreldre og lærere er viktige ressurser i arbeidet med et godt læringsmiljø og god kommunikasjon mellom hjem, barnehage og skole er av stor betydning. Elevenes forskjellige bakgrunn må brukes positivt og ikke bli en hindring for samarbeid.

I arbeidet med et godt læringsmiljø må både minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever gis en følelse av tilhørighet ved å bidra med noe de kan. Å være sammen om noe positivt skaper gode bånd mellom elevene. Dette kan være så enkelt som å lære klassen å telle til ti på urdu eller å markere ulike religiøse høytider sammen. Læreren kan hilse hver enkelt god morgen på deres eget språk. Felles opplevelser av ulike kulturtilbud kan også bidra til å gi en tilhørighetsfølelse.

Skole-hjem samarbeid

Utvalgets erfaring viser at de skolene som aktivt involverer foreldre, lykkes best i å skape et godt læringsmiljø. Skolene må bli flinkere til å dra nytte av den ressursen som ligger i flerspråklige hjem. Det er nødvendig med en proaktiv innsats og systematisk jobbing. Samhandling og dialog med hjemmene er av avgjørende betydning for skolemiljøet. Skolene må bidra til at flerspråklige foreldre aktivt inkluderes i barnas skolehverdag slik at de kan være med på å bidra til et positivt læringsmiljø.

Skolen har et ansvar for å gi hjemmene den informasjon som er nødvendig for at også flerspråklige elever skal kunne delta faglig og sosialt på lik linje med andre elever. Skolen må også sørge for at informasjonen gis på en måte som blir forstått, for eksempel ved bruk av tolk. Utvalget viser til tiltak som skal iverksettes i tilknytning til Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009 – 2012).

Utvalget har registrert at mange flerspråklige elever er ukjente med norske skoletradisjoner som elevråd, elevtjenesten og sosiale aktiviteter. Det er viktig å informere nyankomne elever og deres foreldre om norske skoletradisjoner. Betydningen av deltakelse på skolerelaterte aktiviteter (leirskole, utflukter, skoleavslutninger og lignende) må formidles til hjemmene. I dette arbeidet vil lærere med flerkulturell forståelse/tospråklig kompetanse, og minoritetsrådgivere, kunne spille en viktig rolle.

Deltakelse fra foreldre til flerspråklige elever på foreldremøter og i foreldretvalg, skolemiljøutvalg og driftsstyrer er, etter utvalgets oppfatning, av sentral betydning for å få til et godt skole-hjem samarbeid og dermed et godt læringsmiljø også for denne elevgruppen.

Det vises for øvrig til kapittel 17 om foreldre-samarbeid.

Kompetanse og ressurser

Skolens ledelse og hver enkelt lærer har en sentral rolle i å gå foran som gode eksempler i det daglige arbeidet med verdispørsmål i skolen. Deres holdninger og handlinger vil fort gjenspeile seg i elevenes oppførsel overfor hverandre.

Sentralt i arbeidet med læringsmiljø er god ledelse, at det finnes tilstrekkelig antall pedagoger og at de har den nødvendige kompetansen. Gjensidig kulturforståelse og bevissthet rundt holdninger er viktige elementer i dette. Det er behov for nok personale til å ivareta et trygt og godt læringsmiljø – både inne i barnehagen/klasserommene og på barnehagens/skolens uteområder. Det er også skolens ansvar å sørge for at elevene har en trygg skolevei der de ikke utsettes for trakassering, rasisme og diskriminering fra medelever.

Blant annet på denne bakgrunn ser utvalget at det bør innføres nasjonale standarder for pedagogtetthet i skolen. Personale med sosialfaglig kompetanse bør benyttes i tillegg til lærerne, og inngå i et tverrfaglig samarbeid. Støttefunksjoner som helsesøster, rådgiver, sosiallærer og miljøarbeider spiller en viktig rolle.

Utdanningssystemet bør gjenspeile mangfoldet i befolkningen. I en flerkulturell barnehage og skole skal personalet se på det kulturelle og språklige mangfoldet som en normalt tilstand og en ressurs. Det er også viktig at personalets bakgrunn gjenspeiler dette språklige og kulturelle mangfoldet. Skoleeier og skoleledelse må være seg dette bevisst i sin rekrutteringspolitikk.

Læringsmiljø, herunder minoritetsspråklige elevers særlige utfordringer og behov, bør inngå i skolelederutdanningen, lærerutdanningen og i det permanente systemet for videreutdanning. Temaet bør også inngå i etterutdanning for lærere og skoleledere.

Utvalget viser til at det er lovfestet at alle skoler skal ha et skolemiljøutvalg. Skolemiljøutvalget skal bidra til å sikre elevenes og foreldrenes deltakelse i skolens arbeid med å skape et godt skolemiljø. Det kan være fornuftig å engasjere tospråklige lærere i skolemiljøutvalgets arbeid.

Videre vil veilederkorps, fadderordninger, verdigrupper og ulike forskningsbaserte programmer mot mobbing kunne bidra til et trygt og godt læringsmiljø for minoritetsspråklige elever. Utvalget ser videre at frivillige organisasjoner (nasjonale og minoritetsspråklige), som retter sitt arbeid mot rasisme- og diskriminering, kan spille en viktig rolle i forhold til å unngå disse problemene i

skolen. Det er viktig med et tett samarbeid mellom relevante direktorater (Udir, IMDi, BUFetat), kompetansesentre som Lillegården kompetansesenter og NAFO samt Ligestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet.

Utvalget vil peke på at en utvidet skoledag med variert undervisning og aktiviteter, vil kunne virke gunstig på læringsmiljøet. En skoledag der tilbud om fysisk aktivitet, gratis skolemåltid, leksehjelp og tiltak som involverer foreldre inngår, vil kunne bidra til et godt læringsmiljø for alle skoleelever, også minoritetsspråklige. Utvalget vil i tillegg nevne sommerskole som et positivt bidrag til et godt, flerkulturelt læringsmiljø.

Utvalget anbefaler at skolefritidsordningen (SFO) blir gratis for alle elever. Utvalget mener dette vil motvirke den segregerende effekten SFO kan ha for familier som er i en vanskelig økonomisk situasjon, og vil bidra til et større mangfold blant elevene som mottar dette tilbudet. Alternativt finner utvalget at oppholdsbetaling for SFO bør senkes betraktelig.

Utvalget understreker at felles kulturopplevelser er av stor betydning for å skape et godt læringsmiljø. Slike opplevelser bør gjenspeile det mangfoldet av kultur som finnes i landet vårt og bidra til en følelse av tilhørighet for alle barnehagebarn og elever. Utvalget ser det som positivt at det alt er iverksatt flere kulturtiltak med et mangfoldsperspektiv. Utvalget anbefaler at slike tiltak videreutvikles og følges opp med henblikk på å bidra til gode læringsmiljøer i barnehager og på skoler.

Utvalget anser kunnskapsgrunnlaget som for svakt når det gjelder minoritetsspråklige barn og mobbing/diskriminering i opplæringsinstitusjoner. Dette skyldes hovedsakelig at minoritetsspråklige ikke trekkes ut som en egen kategori i statistikkgrunnlaget på feltet. Det er, etter utvalgets oppfatning, også behov for mer kunnskap om hvordan en overvekt av minoritetsspråklige elever påvirker læringsmiljøet og om hva læringsmiljøet har å si for frafallsproblematikken. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at det igangsettes mer kunnskaps- og statistikkutvikling på feltet minoritetsspråklige elever og læringsmiljø.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det flerkulturelle perspektivet må være en del av skolens og skoleeiers systematiske arbeid med læringsmiljøet.
- Foreldre er viktige ressurser i arbeidet med et godt læringsmiljø, og skolen må legge til rette

- for god kommunikasjon tilpasset foreldres ulike erfaringer og bakgrunn, slik at alle, også flerspråklige foreldre aktivt inkluderes i barnas skolehverdag.
- Skoleledelsen må være særlig oppmerksom på at en høyere andel flerspråklige elever enn majoritetsspråklige elever ikke føler seg inkludert i skolen og flere rapporterer å bli mobbet. Det må være nulltoleranse for diskriminering, mobbing og trakassering i alle barnehager og på alle skoler, både blant ansatte og barn/elever.
 - Skoleeier og skoleledelse må gjenspeile samfunnets språklige og kulturelle mangfold i sin rekrutteringspolitikk.
 - Læringsmiljø og ledelse, herunder minoritets-språklige elevers særlige utfordringer og behov, bør inngå i skolelederutdanningen, lærerutdanningen og i videre- og etterutdanning for lærere og skoleledere.
 - Skolen må også sørge for at informasjonen til hjemmene gis på en måte som blir forstått, for eksempel ved bruk av tolk.
- Nyankomne elever og deres foreldre må gis informasjon om norske skoletradisjoner.
 - Det er behov for økt tetthet av voksne i barnehager og skoler. Nasjonale standarder for pedagogtetthet i skolen bør innføres. En mer ambisiøs pedagognorm er anbefalt innført i barnehagen, jf. kapittel 7.
 - En utvidet skoledag med variert undervisning og varierte aktiviteter, vil kunne virke gunstig på læringsmiljøet. Skolefritidsordningen (SFO) bør bli gratis for alle elever og inngå i tilbud om en utvidet skoledag.
 - Mangfold i barnehagen og skolen må benyttes til å gi positive opplevelser til alle barn/elever. Ulike kulturtiltak med mangfoldsperspektiv må videreutvikles og følges opp med tanke på videre spredning.
 - Statistikkgrunnlaget bør bedres når det gjelder læringsmiljøet for flerspråklige elever.
 - Det er behov for å undersøke om ulike programmer for bedre læringsmiljø er tilpasset en flerkulturell skole.

Kapittel 20

Kompetanse

20.1 Innledning

Utvalget har i en rekke sammenhenger blitt gjort oppmerksom på betydningen av kompetanse for arbeidet med minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Kompetansebehov er berørt i rapportens ulike kapitler. I det følgende vil opplæringssektorens kompetansesituasjon og fremtidige behov på dette feltet behandles noe nærmere. Kompetansen til skoleledere, lærere og førskolelærere utvikles delvis gjennom førstegangsutdanningen, og delvis gjennom kompetanseutvikling underveis i yrkeslivet¹.

Utvalget har merket seg at OECD (2009a) har vektlagt behovet for kompetanseutvikling på det flerkulturelle feltet. Blant annet er støtte til utdanning for flerspråklig barnehagepersonale og

lærere og flerspråklig utvikling som pensum innen almenlærer- og førskolelærerutdanningene, vektlagt. Rapporten påpeker også manglende kompetanse i flerspråklig utvikling hos skoleledere.

¹ Kompetanse kan defineres som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver. Begrepet innbefatter både teoretiske kunnskaper og praktiske ferdigheter. Formell kompetanse er kompetanse som er vurdert og akseptert i forhold til gjeldende offentlige krav til denne kompetansen (offentlig sertifisering). Som regel skjer dette i form av eksamener og fagprøver etter en gjennomført utdanning i utdanningssystemet. Kompetanse kan også formaliseres gjennom prøving av realkompetanse en har skaffet seg på andre måter, for eksempel i arbeidslivet. Begrepet realkompetanse omfatter således all kompetanse som en lærer/førskolelærer har på ulike områder, også kompetanse som ikke er offentlig vurdert og dokumentert, men som likevel er relevant for jobben en gjør som lærer.

Boks 20.1 Hordalandsmodellen

Hordalandsmodellen er et kompetansehevende tiltak i arbeidet for bedre integrering av etniske minoriteter. Utviklingen av modellen startet som et prosjekt mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune, KS, UDI og Vox i 1999. Siden den gang har ca. 2500 offentlige ansatte deltatt. Det har vært arrangert nærmere 50 basiskurs. Blant annet har alle rådgiverne i videregående skoler i Hordaland hatt kurset som en del av sin kompetanseheving. Andre deltakere er ansatte i barnehager og skoler, helsepersonell og NAV-tilsatte. I dag drives Hordalandsmodellen fra Hordaland fylkeskommune som et tilbud hovedsaklig for Bergen kommune, men også for flere kommuner i fylket.

Det mest sentrale virkemidlet i Hordalandsmodellen er basiskurs i tverrkulturell kompetanse med ca. 25 deltakere i hvert kurs. Men like viktig som selve kurset, er det omfattende arbeidet som gjøres rundt disse kursene. Det handler om å bidra til å sette i gang en rekke små og større prosesser som til sammen utgjør en tverr-

kulturell kompetanseheving. Deltakerne intervjues i forkant for å registrere de utfordringer en møter på i sitt daglige virke. Basiskurset går 2 hele dager med en halv dags oppfølgende temadag etter noen måneder. Deltakerne kan da få utdypning i valgte tema, for eksempel om bruk av tolk, om foreldresamarbeid i barnehager og skoler etc. Det er summen av alt dette som er Hordalandsmodellen. Et mål er at flere ansatte fra hver arbeidsplass deltar sammen, slik at en lettere kan følge opp den kompetanse en opparbeider seg.

De færreste har fått flerkulturell kompetanse som en del av sin obligatoriske utdanning. Kurset viser hvordan en satsing på å tette «hull» i profesjonsutdanningene kan gi positive ringvirkninger på arbeidsplassene som bedre tjenesteyting, bedre arbeidsmiljø for ansatte, økt opplevelse av mestring, mer systematisk kompetanseutvikling og -utveksling, samt etablering av faglige nettverk.

Det er lite forskning i Norge rundt flerspråklige barn og hvordan de utvikler og bruker flere språk. Det er derfor et noe svakt grunnlag å hente kunnskap fra når personalet skal innhente og utvikle kompetanse om flerspråklighet, særlig i barnehagen, men også i skolen.

20.2 Barnehage

Ledelsens og personalets utdanning er regulert i barnehageloven §§ 17 og 18. Av § 17 første ledd fremgår at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. At barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse, fremgår av andre ledd. At pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer, er regulert i § 18. Her fremgår videre at likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

OECD-rapporten *Starting strong II* (2006) konkluderer med at der personalet har gode kvalifikasjoner og har hatt god opplæring, har barnehagene høyere kvalitet, og barnas utvikling har større progresjon. Personalets kompetanse i barnehagen har stor innvirkning på kvalitet, særlig når det gjelder førforståelse for lesing og sosial kompetanse. OECD-rapporten påpeker videre at det er lavt kompetansenivå i norske barnehager sammenlignet med andre land. I andre sammenhenger er det også pekt på en tendens til at arbeidet med språklige minoriteter går lettere når ansatte har flerspråklig kompetanse eller videreutdanning i flerkulturelt arbeid (Danbolt m. fl. 2010).

20.2.1 Førskolelærerutdanning

Førskolelærerutdanningen har generelt arbeidet godt når det gjelder å utnytte kompetansen til studenter med innvandrerbakgrunn. Særlig førskolelærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo har vært aktive med hensyn til dette. «Arena for flerkulturell kompetanse» er et nettverk hvor praksisfeltet knyttes til utdanningen gjennom konkret samarbeid, og flere lærere bruker sin FoU-ressurs til et flerkulturelt fokus. Ved Dronning Mauds Minne Høgskole førte lav studiegjennomføring blant førskolelærerstudentene med flerkulturell bakgrunn til at høyskolen startet et veiledningsrettet deltidsstudium med ekstra oppfølging av disse studente-

ne fra 2002. Det har bidratt til en firedobling av antall førskolelærerstudenter med flerkulturell bakgrunn på tre år. Den viktigste tilretteleggingen har vært å tilby studiet på deltid, da mange av studentene ønsker å jobbe ved siden av studiene. I tillegg har studentene fått tilbud om spesielt tilrettelagt eksamensform i alle fag. De har også fått tilbud om veiledning og ekstra oppfølging direkte etter ordinær undervisning.

20.2.2 Rammeplan for Førskolelærerutdanningen

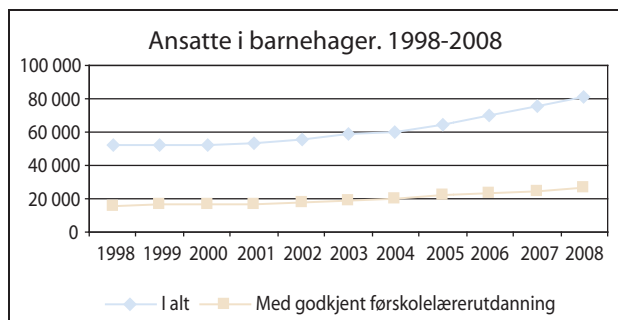
Førskolelærerutdanningen har spesielt fokus på barns utvikling og læring og på barnehagen som omsorgs- og læringsarena. Generelt har Rammeplan for førskolelærerutdanning fra 2003 fastsatt krav for hva slags kompetanse førskolelæreren skal utvikle gjennom utdanningen: faglig kompetanse, didaktisk kompetanse, sosial kompetanse, endrings- og utviklingskompetanse og yrkesetisk kompetanse. Det vises for øvrig til St.meld. nr. 41 (2008-2009).

Om det flerkulturelle perspektivet i rammeplan for førskolelærerutdanning, står det at:

- studenten må kunne støtte og videreutvikle det enkelte barnets tospråklige eller flerspråklige utvikling
- praksisperiodene må legge opp til at studentene får innsikt i flerkulturelle utfordringer i forhold til barn og familier
- førskolelærerutdanningen skal omfatte det flerkulturelle og det internasjonale perspektivet
- studenten skal kunne ivareta ulike religiøse tradisjoner i en flerkulturell barnegruppe
- kunnskap om språk og kultur må reflektere mangfoldet og det flerkulturelle ved dagens samfunn
- studenten skal ha kjennskap til teorier om flerspråklighet og det flerkulturelle samfunnet.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NO-KUT) har, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, satt i gang en evaluering av førskolelærerutdanningen. Flerkulturelle barnehager er et eget punkt i evalueringen. Evalueringen ble påbegynt høsten 2008 og vil bli avsluttet høsten 2010.

Det er flere eksempler på videreutdanning i flerkulturell forståelse som retter seg mot profesjonsutøvere som jobber med flerkulturelle spørsmål. Høgskolen i Oslo og universitetet i Stavanger har slike utdanninger. I tillegg har både Høgskolen i Oslo og i Bergen fordypningsstudie i flerkul-



Figur 20.1 Ansatte i barnehager 1998-2008.

Kilde: Raabe 2009.

turelt arbeid i barnehagen i førskolelærerutdanningen, som inngår i grunnutdanningen. Det eksisterer ingen fullstendig oversikt over hva som finnes av fordypningsstudier og videreutdanninger i flerkulturell forståelse i Norge. Felles for de som finnes, er imidlertid at de er frivillige, og derfor ofte blir benyttet av spesielt interesserte. De fungerer altså ikke i tilstrekkelig grad til å sørge for at alle ansatte i barnehagene innehar den kompetansen som trengs i flerkulturelle barnehager.

Blant assistenter i barnehagen er det ingen krav om flerkulturell eller flerspråklig kompetanse. Det er dermed heller ikke noe som sikrer at ledere i barnehagen på dispensasjon fra utdanningskravet har tilstrekkelig kompetanse til å ta ansvar for minoritetsspråklige barn.

Barnehagepersonalet kan deles inn i følgende kategorier: styrere, pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere, assistenter, tospråklige assistenter, annet pedagogisk personale og annen lønnet hjelp.

Barnehagesektoren har hatt en økning i antall ansatte på over 23 000 og i antall årsverk på 21 000 de siste fem årene. Kommunen kan gi dispensasjon fra disse utdanningskravene. I 2008 var det gitt i alt nesten 3 700 dispensasjoner for barnehagesektoren, mot 2 500 i 2007. Antall barn pr. årsverk var 4,0 i 2008 mot 4,6 fem år tidligere². I gjennomsnitt hadde en av tre ansatte godkjent førskolelærerutdanning i 2008.

Rambøll Managements (2006a) evaluering av tilskuddsordningen for å bedre språkforståelsen

² Antall barn pr. årsverk vil avhenge av hvilke aldersgrupper barnehage tilbudet retter seg mot. De yngste barna er mest ressurskrevende, og en økning i antall barnehageplasser for små barn vil medføre høyere kostnader i form av flere ansatte. Loven krever at det skal være en førskoleutdannet pedagogisk leder pr. 14-18 barn når barna er over tre år. For barn under tre år skal det være en pedagogisk leder pr. 7-9 barn. Fylkesmannen kan også gi dispensasjon fra denne forskriften.

blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, påpeker at det fremgår eksplisitt i rundskriv Q-04/2004 at det forutsettes at kommunene er faglig kompetente innenfor flerkulturelle spørsmål og språkopplæring. Videre sier rapporten at flertallet av kommunene i Rambølls undersøkelser tilkjenner at de ikke er faglig kompetente innenfor flerkulturelle spørsmål og språkopplæring. Hovedparten av kommunene anser seg kun til en viss grad som kompetente på disse områdene. Videre sier rapporten:

«Mange av aktørene som skal forme tilskuddsordningen både strategisk og i den daglige driften – vurdere søknader, formulere søknadskriterier, utvikle samarbeidsrelasjoner m.m. – vurderer det slik at de har for liten kompetanse i forhold til tilskuddsordningens kjerneområder. Dette forholdet indikerer at det generelt er behov for et kompetanseløft i forhold til kommunenes innsats overfor minoritetsspråklige barn i førskolealder.»³

Evalueringen tilsier at det er et generelt behov for økt kompetanse om minoritetsspråklige barns språkinnlæring.

20.2.3 Samarbeid om bachelor i førskolelærerutdanningen

Åtte høyskoler er tildelt støtte til utvikling av bachelor i førskolelærerutdanning for tospråklige studenter/assistenter. Tiltaket er del av den nasjonale strategien for rekruttering av førskolelærere og strategiplanen Likeverdig opplæring i praksis! Tiltaksperioden er fra 2007-2010, med en ramme på om lag 2,5 millioner per år.

20.2.4 Kompetanseutvikling i barnehagene

De økonomiske betingelsene er beskrevet som en vesentlig hindring for et større aktivitetsnivå hva angår etter- og videreutdanning. Videre oppgis at det finnes få ressurser for å kunne gi store personalgrupper mulighet til å delta i eksterne etter- og videreutdanningstiltak, og samtidig få lønnet de nødvendige vikarene. Mangelen på etter- og videreutdanningsbudsjetter, og deres beskjedne omfang der de finnes, representerer et strukturelt problem. Det er behov for flere førskolelærere i barnehagene for å oppfylle pedagognormen, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Dette gjelder særlig i storbykommuner og storbynære kommuner.

³ Rambøll Management 2006a: 8.

Til tross for fortsatt betydelig mangel på førskolelærere, ser det allikevel ut som antallet førskolelærere øker. Dette gir barnehagesektoren en unik mulighet til å oppnå en høyere pedagogandel (Gulbrandsen 2009). St.meld. nr. 41 (2008-2009) beskriver også pedagoger som kjerneressursen for å styrke kvaliteten i barnehagetilbudet og det understrekes at det er nødvendig å øke antall pedagoger slik at barnehagene over tid får en høyere pedagogtetthet⁴.

I Kunnskapsdepartementets (2007b) strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010 er språkmiljø og språkstimulering et prioritert område. Det blir fremholdt som viktig at det gjøres en vurdering av personalets kompetanse når det gjelder språkstimulering og språkmiljø i barnehagen. I den forbindelse har NAFO siden 2005 mottatt midler fra Kunnskapsdepartementet til kompetansetiltak i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering for minoritetsspråklige førskolebarn⁵. Pr. 2008 hadde vel 1000 barnehageansatte i 300 barnehager i om lag 80 kommuner deltatt i kompetansehevingstiltaket for å øke kompetanse om flerspråklig utvikling og flerkulturelt arbeid hos ansatte i barnehage, og å styrke høgskolene som kompetansetilbydere. En evaluering av prosjektet viser positive resultater, og det anbefales videreutvikling av tiltaket (Rambøll Management 2010). Som særlig viktig fremholdes at det prioriteres langsiktige kompetansetiltakssatsinger i fagområder som språkstimulering og flerkulturell pedagogikk, ettersom endringer av holdninger og mer langsiktige læringseffekter krever systematikk og tid. Temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen ble nylig ferdigstilt (Høigård, Mjør og Hoel 2009). I tillegg har Kunnskapsdepartementet gitt ut temaheftet «Språklig og kulturelt mangfold» i tilknytning til utgivelse av revidert rammeplan i 2006 (Gjervan 2006). 40 prosent av barnehagene har gitt uttrykk for at de bruker temaheftet i noen eller stor grad (Østrem m. fl. 2009).

Mange høgskoler og universiteter har også valgfri fordypning eller videreutdanning i migrasjonspedagogikk og flerkulturell forståelse. I til-

legg har Kunnskapsdepartementet bedt Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Oslo igangsette et videreutdanningstilbud i flerspråklig utvikling hos barn i førskolealder. Målgruppen vil være førskolelærere og pedagoger som har deltatt i ulike kompetansetiltak på området flerkulturell pedagogikk og/eller språkutvikling og språkstimulering, men som ved dette videreutdanningstilbudet kan utvikle spisskompetanse på tospråklig utvikling og språkstimulering for to-/flerspråklige førskolebarn. Videreutdanningstilbudet skal være tilgjengelig for deltakere fra hele landet, og er derfor nett- og samlingsbasert. Igangsetting skal skje i 2010.

Tilbudene om videreutdanning er frivillige, og det er således ikke mulig å sikre at alle førskolelærere har den nødvendige kompetansen for å kunne håndtere flerkulturelle barnegrupper.

For at tospråklige medarbeidere skal kunne fungere som ressurs overfor barn og foreldre i barnehagen, er det nødvendig at de innehar kompetanse som gjør dem i stand til å fungere som tospråklig støtte for barna og som ressurs for personale og foreldre. På flere høgskoler er det innført praksisbasert årskurs for barnehageansatte (KOMPASS) og arbeidsplassrelatert førskolelærerutdanning. Begge disse utdanningene har egne tilpasninger for minoritetsspråklige ansatte. Disse utdanningene er ressurskrevende for barnehagene og assistentene, og vil trolig ikke kunne fange opp alle.

20.3 Grunnopplæringen

Opplæringsloven § 10-1 uttrykker følgende om kompetansekrav for undervisningspersonell:

«den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillingar på ulike årssteg og i ulike skoleslag.»

Til opplæring av voksne etter opplæringsloven kapittel 4A kan det også tilsettes personer uten formell pedagogisk utdanning, jf. opplæringsloven § 4A-5 og forskriften § 14-1 annet ledd.

Av opplæringsloven § 10-8 fremgår følgende om kompetanseutvikling:

«Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningsperso-

⁴ I St. meld. nr. 41 (2008-2009) behandles barnehagepersonalets kompetanse generelt. Rambøll Management (2006a og 2008a) og Asplan Viak og Fafo (2008) har pekt på at kompetansen i barnehagene bør styrkes innenfor blant annet språkstimulering.

⁵ De fleste barnehager i Norge skal ha vært gitt tilbud om å delta i NAFOs kompetansehevingprosjekt i språklig og kulturelt mangfold, men utvalget er kjent med at det er barnehager som har takket nei og barnehager som mangler den nødvendige kompetansen.

nale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.»

I opplæringsloven er det ikkje fastsatt krav om at ansatte som skal undervise minoritetsspråklige elever må ha kompetanse i flerkulturelt eller flerspråklig arbeid.

«Lærerne spiller en nøkkelrolle når det gjelder å tilpasse læreplaner og pedagogikk, men ofte er det slik at lærere i skoler med begrenset eller manglende erfaring fra integrering av minoritetsspråklige elever har fått veldig lite spesialopplæring på området, hvis de i det hele tatt har fått noe. De er derfor ikke godt nok forberedt på å håndtere behovene til en stadig mer mangfoldig befolkning.»⁶

OECDs landrapport for Norge (2009a) foreslår at NAFO kan koordinere et nettverk for regionale eller nettbaserte ressursentre for skoler, lærere og skoleledere i samarbeid med kommuner og fylker.

Høsten 2008 var det var 66 522 lærere i grunnskolen. Av disse hadde 84,1 prosent av dem hadde lavere universitets- og høyskoleutdanning med pedagogikk, mens 3,5 prosent hadde høyere universitets- og høyskoleutdanning med pedagogikk.

På samme tid var det 24 915 lærere i videregående opplæring. 75,2 prosent av dem hadde høyere eller lavere universitets- og høyskoleutdanning med pedagogikk, 16,4 prosent hadde universitets- og høyskoleutdanning uten pedagogikk, og 8,4 prosent hadde videregående utdanning eller lavere uten pedagogikk.

En kartlegging av pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole ble utført i 2007 (Aamodt 2007). Av kartleggingen fremgår at 33,1 prosent av lærerne på studiespesialisering/allmenne, økonomiske og administrative fag (R94) har svart at de har stort eller moderat behov for kompetanseheving på å undervise i et multikulturelt miljø. Tilsvarende tall for de andre utdanningsprogrammene (yrkesfag, idrettsfag, musikk, dans og drama) var 42,2 prosent.

Utvalget har forespurt Utdanningsdirektoratet om en vurdering av yrkesfaglæreres kompetanse hva gjelder det flerkulturelle perspektivet/andrespråkperspektivet m.v.⁷ På bakgrunn av at det

ikke fremkommer særskilt statistikk for yrkesfaglærere i de to ovennevnte undersøkelsene, har direktoratet opplyst ikke å ha grunnlag for å kunne gi en kvalifisert uttalelse om yrkesfaglærernes kompetanse på området⁸.

Utdanningsdirektoratet har for øvrig vist til at det som en del av satsningen på kompetanseutvikling, har det vært utviklet etterutdanningstilbud og materiell på prioriterte områder samt vært tildelt midler til skoleeier til gjennomføring av etterutdanning for lærere, rådgivere og aktører i fag- og yrkesopplæring. Etterutdanningen for aktører i fag- og yrkesopplæring har hatt følgende prioriterte områder i 2009/2010: Læreplanforståelse, vurdering og veiledning. Det er lagt føringer for at etterutdanningen primært retter seg mot behovene for kompetanseheving i den bedriftsbaserte opplæringen, men utformes slik at alle aktørene i fag- og yrkesopplæringen får anledning til å utvikle felles forståelse for helhetlig opplæringstilbud i både skole og bedrift.

Peder Haug (2008) har foretatt en gjennomgang av norsk klasseromsforskning og gitt tre anbefalinger til hvilke kompetanser en lærer bør ha:

- Elevkunnskap og sosial kompetanse. Læreren må ha tilgang på, og være i stand til å gjøre seg nytte av informasjon om elevene, deres læring og fremgang. I tillegg må læreren kunne omgås elevene på en god måte.
- Kompetanse til å kunne planlegge og organisere. Elevenes læring er avhengig av ro, sammenheng og system i undervisningen. Læreren må derfor ha legitimitet til å bestemme og avgjøre, samt vilje og evne til å gjøre det.
- Faglig og pedagogisk kunnskap. Dersom læreren skal fremme elevenes arbeid og fremgang, må læreren kunne mestre samt formidle fagene vedkommende underviser i.

Utover dette er det viktig å forsøke og finne ut hvilke ytterligere kompetansekrav som bør stilles for å være godt egnet til å undervise flerspråklige barn.

20.3.1 Studier rundt læreres kompetanse og kompetansebehov

Det er bred enighet om at lærernes kompetanse er viktig for elevene (Hagen og Nyen 2009). Formell pedagogisk kompetanse har en positiv effekt

⁶ OECD 2009a: 37-38.

⁷ E-post til Utdanningsdirektoratet fra utvalget 15. oktober 2009.

⁸ Brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

på elevenes læring. At læreren får praktisk erfaring, gir også positiv effekt på elevenes læringsutbytte. Effekten avtar imidlertid etter de første 3-5 årene av karrieren dersom lærerne ikke jobber i et miljø som vektlegger kontinuerlig læring og samarbeid.

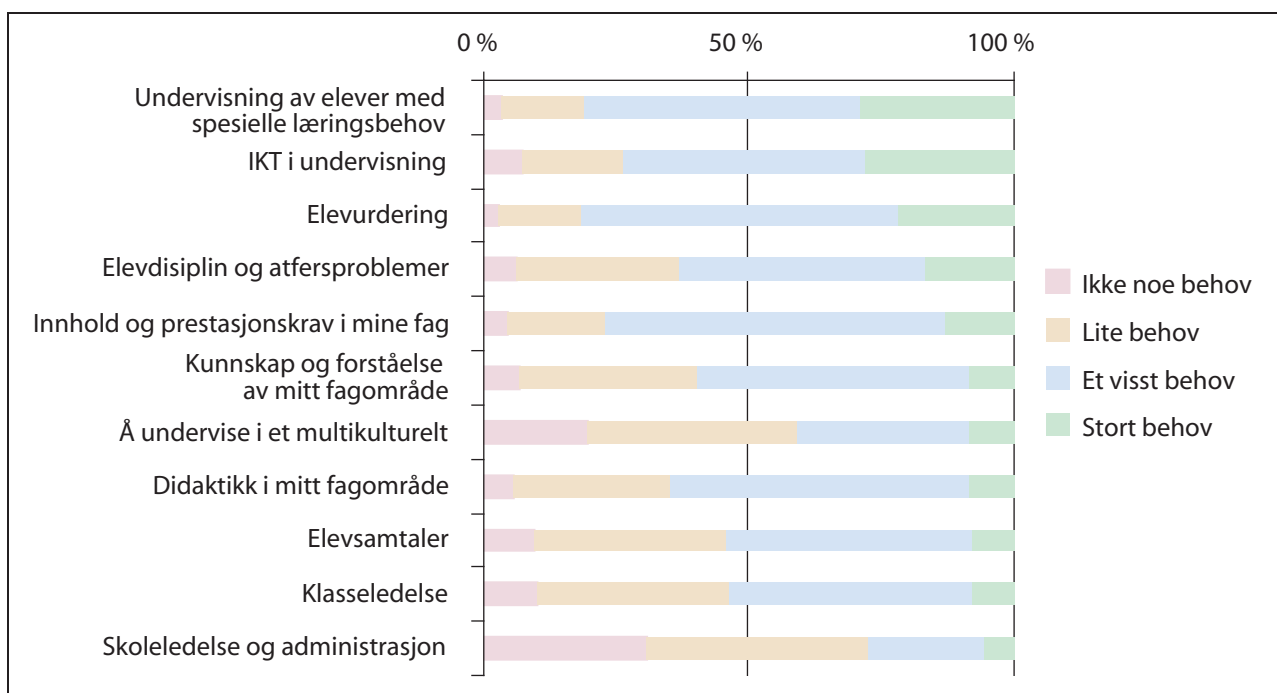
På bakgrunn av et omfattende materiale har Darling-Hammond (1999) funnet positiv sammenheng nivået på lærernes faglige og pedagogiske kompetanse og elevenes resultater. Videre ble ukvalifiserte og lærere med manglende eller svak kompetanse vurdert å være den mest negative faktoren for elevresultatene. Den sterke forklaringskraften til variabelen «kvalifiserte lærere» antas å bero på kombinasjonen av faglig kunnskap og innsikt i hvordan denne kunnskapen skal formidles. Følgende kjennetegn ved læreres kompetanse synes sentrale for elevenes resultater: Lærers generelle akademiske og verbale dyktighet, fagkunnskap, kunnskap om utdanning og formidling og undervisningserfaring (Darling-Hammond og Youngs 2002).

Dansk Clearinghouse foretok i 2008 en systematisk gjennomgang av empirisk forskning om lærerkompetanse og elevenes læring (Nordenbo m. fl. 2008). Tre typer kompetanse er av særlig betydning for elevenes læring; relasjonskompetanse, ledelseskompentanse og didaktisk kompetanse. En lærers relasjonskompetanse omhandler forholdet til den enkelte elev. Ved å støtte opp under

elevenes initiativ og motivasjon kan lærerne stimulere til økt læring. Ledelseskompentanse, eller regelledelseskompentanse, handler om lærernes evne til å etablere tydelige rammer og regler for undervisningssituasjonen, noe som også har vist seg å være viktig for elevenes læring. Endelig må lærerne ha didaktisk kompetanse. I dette ligger en kombinasjon av et høyt faglig nivå og formidlingsevne.

I en studie av sammenhengen mellom lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen, finner Falch og Naper (2008) at lærernes formelle kompetanse har betydning, men at betydningen er større i noen fag enn i andre. For matematikk er det en signifikant positiv effekt av lærernes formalkompentanse på elevenes prestasjoner, både målt ved karakterer på nasjonale prøver og avgangsprøver. Når det gjelder norsk, hadde lærernes formalkompentanse en signifikant effekt på elevenes resultater på de nasjonale prøvene, men ikke på avgangsprøven. I engelskfaget finner forskerne ingen signifikant effekt av lærernes formalkompentanse på noen av prøvene.

I en spørreundersøkelse på vegne av direktoratet blant skoler og skoleeiere våren 2009, er skolene blant annet spurt om kompetansetiltak knyttet til særskilt språkopplæring og flerkulturell kompetanse (Vibe, Evensen og Hovdhaugen 2009). Undersøkelsen omfatter både grunnskoler og videregående skoler. Drøyt en tredjedel av sko-



Figur 20.2 Behov for faglig oppdatering.

Kilde: Vibe m. fl. 2009.

lene oppgir at de har lærere som har deltatt i kompetansehevingstiltak knyttet til særskilt språkopplæring, og ved de fleste av skolene er det en eller to lærere som har deltatt i slike tiltak. Det er ubetydelig forskjell mellom grunnskoler og videregående skoler. En av fire skoler har lærere som har deltatt i opplæring for flerkulturell kompetanse eller migrasjonspedagogikk og igjen er det flest skoler som oppgir at bare en eller to lærere har deltatt. 19 prosent av grunnskolene og 12 prosent av de videregående skolene har ansatt lærere i løpet av de to siste årene med kompetanse for særskilt språkopplæring, flerkulturell kompetanse eller migrasjonspedagogikk.

Studier av en pedagogikk som er lydhør for kulturelle forskjeller («kulturelt responsiv»), viser at elever drar nytte av lærere som vet hvordan de skal bruke og bygge på minoritetsspråklige elevenes tidligere erfaringer og kunnskap; at lærere blir mer inkluderende i sin undervisning fordi de forstår de forskjellige sosiale og pedagogiske erfaringene til de minoritetsspråklige elevene, særlig de nyankomne; og at lærere får til å samarbeide med familier og lokalsamfunn⁹.

TALIS er en lærerundersøkelse som omfatter lærere som underviser på ungdomstrinnet i 23 land fra hele verden. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2007 og våren 2008. I Norge omfatter datamaterialet 156 skoler med nærmere 2 500 lærere og 153 skoleledere (Vibe m. fl. 2009). Det ser i denne undersøkelsen ikke ut til å være bevissthet rundt behovet for kompetanseutvikling i å undervise i et multikulturelt miljø.

Svarmønsteret er preget av at de aller fleste har krysset av for midtkategoriene «et visst behov» og «lite behov». Det er bare områdene skoleledelse og administrasjon samt undervisning i et multikulturelt miljø hvor det er særlig høye andeler som har svart «ikke noe behov», noe som kan henge sammen med at dette ikke oppleves aktuelt for alle lærere. Mange lærere har ikke administrative oppgaver, og elever fra etniske minoriteter er ulikt representert i skolene, slik at mange lærere i liten grad møter minoritetsspråklige elever. Alternativt anser ikke lærerne at det er nødvendig med noe spesiell kunnskap for å undervise i flerkulturelle klasserom.

Samtidig synes flere undersøkelser å antyde et betydelig behov for kompetanseheving innen grunnskolen (Dahle og Özerk 2009; Gjervan 2004; Kibsgaard og Husby 2002: 112; Aamodt

2004; Rambøll Management 2008a; 2009a). Alle skoler har lærere med god kompetanse for morsmålsundervisning i norsk, men slik kompetanse er ikke uten videre tilstrekkelig når det gjelder opplæringen for elever uten eller med svake norskspråklige ferdigheter (Ryen 2008: 233). Fortsatt har få lærere spesialkompetanse i andrespråklæring og flerkulturell pedagogikk. Ifølge evalueringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen, er det sjelden en skole har mer enn en person med kompetanse på innenfor området (Rambøll Management 2006b). Evalueringen viste at ønsket om mer kompetanse innenfor andrespråklæring var tydelig, men også økt kompetanse knyttet til generell kulturforståelse var meget etterspurt. Også utvalgets egeninitierte undersøkelse bekrefter et utilfredsstillt kompetansebehov i opplæringssektoren (Danbolt m. fl. 2010).

Når det gjelder lærerkompetanse innenfor voksenopplæringsfeltet, har både IMDi¹⁰ og Vox¹¹ overfor utvalget påpekt behovet for å styrke kompetansen innen voksenpedagogikk. IMDI har et inntrykk at voksenopplæringen ikke er godt nok tilrettelagt for innvandrere og for behovet i arbeidsmarkedet. Bedre tilrettelegging for innvandrere vil innebære en pedagogikk som er mer tilrettelagt for voksne som ofte har liten erfaring med læring i klasserom, en gjennomføringsperiode som er tilpasset voksne og et inntektssikringsystem for denne gruppen eller en generell mulighet til å kombinere arbeid og opplæring. I utvalgets egeninitierte undersøkelse rapporteres det også om behov for kompetanseheving og etterutdanning for denne lærergruppen (Danbolt m. fl. 2010). Det påpekes i undersøkelsen at kompetansen i andrespråklæring og flerkulturell forståelse hos lærerne i de større byene synes god, mens den på mindre steder ofte kan synes fraværende. Også et generelt behov for å bedre kompetansen innen voksenpedagogikk er fremhevet.

Uansett fremtidig organisering av voksenopplæringsfeltet, jf. kapittel 11, er det etter utvalgets vurdering et betydelig behov for kompetanseheving blant lærerkreftene. Behovet for å styrke kompetansen innen voksenpedagogikk er tydelig. Etter- og videreutdanning må inkludere kompetanse i andrespråklæring og flerkulturell forståelse.

⁹ Se for eksempel Delpit 1995; Gay 2000; Goodwin 1997; Sadowski 2008.

¹⁰ Brev til utvalget fra IMDi 18. februar 2010.

¹¹ Brev til utvalget 20. januar 2010.

20.3.2 Skoleledelse

Av opplæringsloven 9-1 fremgår kompetansekrav til skoleledelsen, og i første og andre ledd heter det:

«Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing.

Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar.»

OECDs landrapport for Norge (2009a:37) påpeker mangel på lederkompetanse i flerkulturelle skoler i Norge:

«Skoleledere i flerkulturelle skoler har begrenset tilgang på den støtte og de ressursene de trenger. Opplæringsmuligheter, materiell og ekstraressurser er for det meste tilfeldige og avhenger av størrelsen på skolebudsjettene og/eller støtten fra kommuner eller fylker. Skoleledere har en nøkkrolle når det gjelder å oppmuntre lærere til å ta den nødvendige etterutdanningen. NAFO rapporterer at implementeringen av læreplanene i flerkulturell opplæring fortsatt er betydelig forsinket».

Mange skoleledere, særlig i videregående skoler, mangler erfaring fra språkopplæring for minoritetsspråklige og har ikke den nødvendige kompetansen for å implementere de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål. Hittil har skoleledere fått veldig lite og usystematisk opplæring i hvordan de kan støtte undervisning i andrespråket. En nyere evalueringsrapport fra Rambøll Management (2009a) viste at kun et fåtall skoleledere sier de føler seg kompetente til å stå ansvarlige for implementeringen av de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål. Skoleledere, særlig fra videregående skoler, sier at mangel på ressurser og for lite støtte fra skoleeierne er hindringer for implementeringsprosessen.

De fleste skolelederne i Aamodts undersøkelse (2004) manglet utdanning som omhandler tospråklig opplæring og flerkulturell pedagogikk. Aamodt konkluderer med at skoleledere må ha kompetanse for å fremme anerkjennelse og synliggjøring av mangfold og forskjeller.

20.3.3 Grunnskolelærerutdanning

Det foreligger en del krav til bestemte typer formell kompetanse for å få fast ansettelse som lærer. Hensikten bak er å sikre at yrkesutøverne tilfredsstiller visse faglige og pedagogiske minstekrav. I Norge er det flere godkjente inngangspor-ter til læreryrket:

- allmennlærerutdanning (fireårig generell høgskoleutdanning)
- faglærerutdanning (tre- og fireårige fagutdanninger på høgskolenivå)
- universitetsgrad på lavere eller høyere nivå med ettårig pedagogisk påbygning
- yrkesfaglærerutdanning (treårig høgskoleutdanning)
- fagbrev eller svennebrev og to års yrkesteoretisk utdanning, minst fire års praksis og praktisk pedagogisk utdanning

Dette er utdanninger som kvalifiserer til arbeid som lærer i grunnskolen og/eller videregående opplæring, men noen av dem kun for undervisning på visse klassetrinn, for eksempel faglærerutdanningen og yrkesfaglærerutdanningen

Retningslinjer for lærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo presiserer blant annet at bevissthet om kulturell variasjon i oppdragelsen vil være avgjørende i møtet med samiske og andre minoritetsspråklige elever, der en tar hensyn til både det særskilte og det som er felles for alle barn i Norge.

Igjen er det imidlertid et spørsmål om utdannere ved høgskoler og universiteter har tilstrekkelig kompetanse i flerspråklige og flerkulturelle perspektiver til å gi studentene den nødvendige opplæringen.

OECD (2009a) ser for øvrig at fokuset på ny lærerutdanning åpner opp for en betydelig mulighet til å utvikle et nytt rammeverk for lærerutdanningen som eksplisitt tar for seg behovene til de minoritetsspråklige elevene innenfor den ordinære undervisningen. Det anbefales at lærere gis opplæring i kulturelt mangfold. Videre anbefales det at lærerutdanning og praksisopplæring planlegges slik at alle lærere, ikke bare språklærere, vil være i stand til å tilpasse opplæringen til den enkelte eleven ved å:

- Bruke undervisvurdering i klasserommet
- Undervise andrespråkelever
- Bringe de minoritetsspråklige elevenes forskjellige kulturer, kunnskap og tidligere erfaringer inn i undervisningen
- Samarbeide med familier og lokalsamfunn

20.3.3.1 Rammeplan for grunnskolelærerutdanningene

St.meld. nr. 11 (2008-2009) Læreren – Rollen og utdanningen ble oversendt Stortinget i februar 2009. Stortingets Kirke-, undervisnings- og forskningskomité behandlet meldingen våren 2009.

Under henvisning til at mange av de tiltakene som er signalisert i St.meld. nr. 11 (2008-2009), allerede ville kunne være igangsatt, ønsket utvalget å benytte komiteens høring til å fremheve betydningen av at et flerkulturelt perspektiv er integrert i den fremtidige lærerutdanningen. Av utvalgets notat som ble oversendt 19. februar 2009 til Kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen fremgår:

«Den foreliggende meldingen peker på de samfunnsendringer som har funnet sted, og gir positive ansatser i sin omtale av en inkluderende og flerkulturell skole. Det vil være av betydning at man nå er seg bevisst dette i utviklingen av den lærerutdanningen som nå signaliseres. Mangfoldet blant elever og foreldre, kombinert med prinsippet om likeverd og tilpasset opplæring for alle, stiller krav til flerkulturell kompetanse i skolen. Under omtalen av det nye pedagogikkfaget – pedagogikk og elevkunnskap, gis følgende omtale: 'Innholdet i faget må reflektere utfordringene i å lede læringsarbeidet i en inkluderende skole med stort elevmangfold. Faget skal gi kunnskap om den flerkulturelle og flerspråklige skolen og om de særskilte læringsutfordringene minoritetsspråklige elever har.'

På samme måte er det, slik utvalget vurderer det, av stor betydning at flerkulturelle perspektiver og andrespråklæring tydelig integreres i alle fag i utdanningen. Dette betyr blant annet at utvikling av gode lese- og skriveferdigheter må vektlegges i alle fag og for alle elever, også for dem som har et annet morsmål enn norsk. Kunnskap i norsk som andrespråk bør av denne grunn være en obligatorisk del av den nye grunnskolelærerutdanningen. I tråd med St.meld.11 er det allerede nå klart at utvalget kommer til å vektlegge lærernes og skoleledernes kompetanse som helt avgjørende for realiseringen av likeverdig opplæring for alle.»

På bakgrunn av Stortingets behandling, jf. Innst. S. nr. 185 (2008-2009), oppnevnte Kunnskapsdepartementet et utvalg (rammeplanutvalget) med mandat å utarbeide utkast til rammeplan for ny lærerutdanning for grunnskolen som erstatning for dagens allmennlærerutdanning fra høsten 2010. Den nye lærerutdanningen skal svare på

grunnskolens behov for grunnleggende lærerkompetanse og danne et godt grunnlag for videre kompetanseutvikling i yrkesutøvelsen. Av rammeplanutvalgets mandat fremgikk at rammeplanen skulle ha forskriftsform og inneholde beskrivelser av forventet læringsutbytte med utgangspunkt i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket og stortingsmeldingens kompetanseområder for lærerkandidatene. Videre skal forskriften bidra til en enhetlig nasjonal oppbygging uten at alle detaljene i denne skal nedfelles i den overordnede forskriften.

Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet 1. mars 2010, og erstattes tidligere allmennlærerutdanning med to nye grunnskolelærerutdanninger for henholdsvis 1.-7. trinn og 5.-10. trinn, med sterkere faglig fordypning og konsentrasjon.

Rammeplanutvalget var opptatt av at lærerutdanningene skal gi solid faglig og fagdidaktisk kompetanse i undervisningsfagene samtidig som utdanningenes dannelsesperspektiv må ivaretas. Dannelsesperspektivet reflekteres også i flere av forskriftens læringsutbytteformuleringer. I § 2, som omhandler læringsutbytte, er det et mål at kandidater som arbeider på 1.-7. trinn:

«- har kunnskap om det helhetlige opplæringsløpet, med vekt på overgangen fra barnehage til skole og barnetrinn til ungdomstrinn ».

Når det gjelder kandidater 5.-10. trinn er det et mål at kandidaten:

«- har kunnskap om det helhetlige opplæringsløpet, med vekt på overgangen fra barnetrinn til ungdomstrinn og ungdomstrinn til videregående opplæring».

I rammeplanutvalgets vurderinger av § 2 heter det at utvalget har forsøkt å unngå for mange utbyttebeskrivelser, og har dermed lagt vekt på ikke å gjenta temaer i alle de tre kategoriene. Det er dermed vesentlig at læringsutbyttebeskrivelsene under de tre kategoriene ses i sammenheng, og at det forstås slik at det stilles krav til at kandidatene skal kunne anvende kunnskap. Videre påpekes det at i politiske dokumenter som ligger til grunn for forskriften, har det flerkulturelle perspektivet, grunnleggende ferdigheter, vurdering og tilpasset opplæring vært nevnt som sentrale områder som grunnskolelærere må ha kompetanse i. Disse er derfor inkludert i læringsutbyttebeskrivelsene, samtidig som de vil bli ivarettatt i de nasjonale retningslinjene for alle fag.

Det gis blant annet uttrykk for at det er sentrale mål at kandidaten:

- «- har kunnskap om barns og unges læring, utvikling og danning i ulike sosiale, flerkulturelle og flerspråklige kontekster
(...)
- har kunnskap om barns og unges oppvekstmiljø, likestilling og identitetsarbeid
- har kunnskap om barn i vanskelige situasjoner og om barns rettigheter i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv
(...)
- kan bidra til å styrke internasjonale og flerkulturelle dimensjoner ved skolens arbeid»

I rammeplanutvalgets vurderinger om bestemmelsene i § 3 sies det at utvalget har vært opptatt av å styrke kvaliteten i praksisopplæringen. For å sikre studentene kvalitativ god praksisopplæring er det fremhevet at praksisopplæringen både skal være veiledet, vurdert og variert. Med variert praksisopplæring menes det i tillegg til praksis på ulike trinn som utdanningen kvalifiserer for, praksis knyttet til ulike sider ved læreryrket som planlegging og gjennomføring av undervisning, ledelse av læringsarbeid i skolen, kollegasamarbeid, vurderingsarbeid, elevsamtaler, foreldresamarbeid, læreplanarbeid med mer.

Rammeplanutvalget fremhever at internasjonalisering i utdanningene er viktig, og det er derfor forskriftsfestet at lærerutdanningsinstitusjonene skal legge til rette for et internasjonalt semester innenfor 4-årig grunnskolelærerutdanning. Den enkelte institusjon har frihet til å innpasse internasjonalt semester der det er mest hensiktsmessig ut fra lokale programplaner for grunnskolelærerutdanningene.

Av § 5 om fritaksbestemmelser heter det at i grunnskolelærerutdanningen for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn kan det gis fritak fra prøve i en av målformene i norsk for studenter som ikke har vurdering i begge norske målformer fra videregående.

Av rammeplanutvalgets vurderinger vedrørende § 5 fremgår at de studentgruppene dette gjelder,

- «er studenter med opplæring i samisk som førstespråk eller andrespråk, elever som har finsk som andrespråk, studenter som får opplæring i tegnspråk etter opplæringsloven § 2-6 og § 3-9 og studenter som får særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 og § 3-12».

Boks 20.2 Tospråklige lærere i Danmark

I Danmark har Utbildningsministeriet anbefalt at kommunene skal ansette tospråklige lærere i skoler med en høy andel elever med innvandrerbakgrunn (OECD 2010b). I København har skolemyndighetene laget en lønnsstruktur som anerkjenner morsmål og flerkulturell kompetanse hos lærere med innvandrerbakgrunn som en kvalifikasjon som gjør de fortjent til en høyere lønn på samme måte som formelle kvalifikasjoner gjør det. Dette reflekterer holdningen fra skolemyndighetene om at lærere som er kjent med språk og kultur til elever med innvandrerbakgrunn er sett på som en fordel profesjonelt.

20.3.4 Treårig faglærerutdanning for tospråklige på bachelornivå

Kunnskapsdepartementet støttet et prosjekt der ni høyskoler samarbeidet om å utvikle og tilby en treårig faglærerutdanning for tospråklige på bachelornivå. Studiet var rettet mot morsmåls lærere og tospråklige assistenter som hadde behov for å komplettere utdanningen sin for å få undervisningskompetanse i flere fag i grunnskolen. Studietilbudet var delvis nettbasert og tilpasset studentenes bakgrunn og behov. Studenter som hadde relevant utdanning fra utlandet eller fra Norge, kunne få fritak for noen fag. Høgskolen i Hedmark hadde koordineringsansvaret. Utviklingsprosjektet for faglærerutdanningene ble avsluttet i 2008. Gjennomføringen av den nye faglærerutdanningen i prosjektperioden er evaluert, og evalueringsrapporten viser at utdanningen har vært vellykket (Valenta og Berg 2008). I rapporten pekes det blant annet på at prosjektet har vært et pionerarbeid som tilfører lærerutdanningen det flerkulturelle og flerspråklige perspektivet. Å ha en stor studentgruppe med innvandrerbakgrunn gir institusjonene verdifull erfaring, kunnskap om andre lands utdanningssystemer og nye perspektiver. Det var stor konkurranse om studieplassene, og de opptatte studentene har ofte vist seg både faglig sterke og høyt motiverte.

I 2005 var det ca. 350 som begynte på tilbudet, og høsten 2006 startet 338 studenter opp. De første studentene (21) fullførte og fikk lærervitnemål våren 2007, og våren 2008 var det ca. 30 som ble uteksaminert. Flere av institusjonene som var

med i prosjektet (høgskolene i Hedmark, Oslo, Bergen og Vestfold, samt Universitetet i Agder), fortsetter faglærerutdanningen innenfor ordinære rammer.

De samme høyskolene har nå startet et samarbeid for å legge til rette for å bedre rekruttering og gjennomstrømming av minoritetsspråklige førskolelærerstudenter. Høgskolen i Oslo har blant annet fått midler til å opprette studietilbud for assistenter i barnehagen med minoritetsbakgrunn i nært samarbeid med bydeler i Oslo.

20.3.5 Kompetanseutvikling i grunnopplæringen

Kompetanse for utvikling – Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008 hadde som formål at personalet i grunnopplæringa skal ha kompetanse som sikrer elevene og lærlingene tilpasset opplæring med mulighet til å utvikle evner og talent i samsvar med den generelle delen av læreplanen, Læringsplakaten og læreplanene for fagene. Strategien ga prioriteringer for kompetanseutviklingen: kompetanseutvikling for skoleeiere, reformrelatert kompetanseutvikling for det pedagogiske personalet og videreutdanning på sentrale områder.

Strategien «Kompetanse for kvalitet» er en varig satsing på videreutdanning for lærere i forlengelsen av strategien «Kompetanse for utvikling», jf. St.meld. nr. 31 (2007-2008)¹². Målet er å styrke den faglige og pedagogiske kompetansen hos lærere i grunnskolen og videregående opplæring. Satsingen skal gi deltakerne videreutdanning i et omfang på inntil 60 studiepoeng i det enkelte fag eller område. Videreutdanningen skal i første rekke rettes mot fagområder og emner det på landsbasis særlig er behov for å styrke. Satsingen vil omfatte både de som ikke har fordypning i faget fra tidligere og de som har noe fordypning. I perioden 2009-2012 vil videreutdanning i fagene matematikk, norsk, samisk og engelsk bli prioritert som følge av endring i Kompetanseforskriften for ungdomstrinnet. Videreutdanning i leseopplæring vil også prioriteres i denne perioden. Noen midler vil også settes av til andre fag ut fra lokale behov for videreutdanning, som fysikk og kjemi og yrkesfaglige programfag i videregående opplæring. Det fremgår for øvrig av strategien at videreutdan-

Boks 20.3 Stipendordningen for minoritetsspråklige lærere

Stipendordningen for minoritetsspråklige lærere ble opprettet i 2003. Midlene som tildeles bevilges hvert år over statsbudsjettet. Det søkes stipend gjennom skoleeier som sender en prioritert liste over søkerne fra sin kommune til NAFO. Skoleeier forvalter stipendmidlene, og rapporterer om gjennomføring av studier for hver enkelt stipendmottaker. Stipendene gis til søkere som ønsker å skaffe seg formalkompetanse som lærer i skolen. I perioden 2004 – 2009 har i alt 295 minoritetsspråklige lærere mottatt stipend. Pr. 10. desember 2009 har 48 skoleeiere, fordelt på alle fylker, rapportert om at 114 stipendmottakere har fullført utdanningen.

ning gir som regel størst effekt på elevenes læring når den er knyttet til lærerens daglige virke. Tilbudene skal derfor i betydelig grad være praksisrettet ved at deltakernes egen yrkespraksis i størst mulig grad skal knyttes til og brukes som utprøvningsarena og refleksjonsgrunnlag for videreutdanningen.

Artikkelen, «Kompetanseutvikling for lærere», gir et oversiktsbilde av lærernes kompetanseutvikling de siste 5-6 årene (Hagen og Nyen 2009). I perioden har kommunene fått totalt 1,4 milliarder i økte midler til etter- og videreutdanning. Forfatterne spør om kompetanseutviklingsstrategien har ført til mer læring blant lærerne og i hvilken grad tiltakene i strategien er egnet til å forbedre lærenes praksis. Artikkelen bygger på to store spørreundersøkelser: Den årlige lærevilkårsmonitoren som dekker arbeidstakere i alle sektorer, og en egen utvalgsundersøkelse blant lærere utført i 2003 og 2008. Deltakelsen i etter- og videreutdanning i perioden beskrives som stabil.

- Formell videreutdanning: Andelen lærere som har deltatt, har vært relativt stabil gjennom perioden. I 2008 hadde 13 prosent deltatt. Dette er høyere enn andre yrkesgrupper, også noe høyere enn andre arbeidstakere med høy utdanning.
- Kurs og annen opplæring: Deltakelsesandelen har vært nærmest konstant gjennom perioden, med en liten nedgang fra 2003 til 2005 og en liten oppgang til 2008. Økningen i kursdeltakelse er imidlertid beskjedent gitt den store

¹² Kunnskapsdepartementet (2009): Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning av lærere. Kunnskapsdepartementet 2009. Strategien er utarbeidet i samarbeid mellom KS, lærerorganisasjonene, Universitets- og høyskolerådet og Kunnskapsdepartementet.

Boks 20.4

I Danmark er aspekt av interkulturell opplæring, særlig oppmerksomhet omkring elevs språkbehov og tilpasset opplæring til dette, nå del av den obligatoriske lærerutdanningen (OECD 2010b). Lærerstudenter kan også velge Dansk som andrespråk som et av sine linjefag i lærerutdanningen. I København har nå om lag halvparten av lærerne fått opplæring relatert til å undervise i flerkulturelle klasserom. Kortere kurs for faglærere fokuserer på å integrere språk og innhold igjennom læreplanen. Lengre kurs kan gi et en pedagogisk grad og inkludere opplæring relatert til formativ vurdering, interkulturell pedagogikk og andrespråksopplæring.

statlige satsingen. Lærernes deltakelse er omtrent på linje med andre arbeidstakere med samme utdanningsnivå.

En overraskende høy andel av kompetanseutviklingstiltakene har ført til varige endringer i den enkelte læreres arbeid. 69 prosent av lærerne som har deltatt i formell videreutdanning, mener en slik endring har funnet sted, mens 59 prosent av lærerne som har deltatt i kurs og opplæring, svarer det samme.

Etter- og videreutdanning vurderes å gi bedre effekter på undervisningspraksisen i en organisasjon som evner å identifisere sine viktigste behov, og som gir lærerne tid og rom til å reflektere over hvordan nye kunnskaper og erfaringer kan påvirke praksis i skolehverdagen. Korte kurs som ikke blir satt inn i en sammenheng, fører ofte til få endringer av praksis.

Undersøkelsene har også tatt for seg krav og muligheter til å lære i det daglige, såkalt læringsintensivt arbeid. Lærere har tradisjonelt arbeidet mye alene, noe som har gitt dårlige vilkår for læring mellom kolleger. På spørsmål om muligheter til læring i det daglige har lærerne tidligere rapportert om dårligere muligheter enn andre sammenlignbare yrkesgrupper har gjort. Lærrollen er imidlertid i endring. Lærerne rapporterer om bedre muligheter for læring i det daglige arbeidet i 2008 enn de gjorde i 2003.

Implementeringen av nye læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter

I forbindelse med evalueringen av implementeringen av nye læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter, kartla Rambøll Management (2008c) kompetansen og kompetansebehovet til lærere som underviser i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring.

Kartleggingen viser at det ikke finnes pålitelige tall for hvor mange lærere som underviser i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Forskerne har gjort en rekke tiltak for å håndtere denne metodiske utfordringen, og rapporten gir derfor en indikasjon på de aktuelle lærernes kompetanse og kompetansebehov.

Kartleggingen viser at 79 prosent av lærerne som svarte på undersøkelsen var kvinner, og nesten 67 prosent hadde norsk som morsmål. Gruppen av lærere som ikke hadde norsk som morsmål representerte hele 33 språk.

Et sentralt spørsmål i kartleggingen har vært å avklare om lærerne som underviser minoritets-språklige barn, har offentlig godkjent utdanningskompetanse. Kartleggingen kan tyde på at andelen uten godkjent utdanningskompetanse er noe høyere blant lærerne som underviser minoritets-språklige barn enn tilfellet er blant lærere generelt.

Andelen som mangler godkjent kompetanse er trolig spesielt høy blant lærere som gir opplæring i morsmål/tospråklig fagopplæring. Mer enn halvparten av denne gruppen lærere har imidlertid arbeidserfaring fra SFO og barnehage. Lærere som underviser minoritetsspråklige barn, har generelt lang og relevant erfaring med undervisning, men altså ingen formell teoretisk kompetanse

Nær halvparten av lærerne føler behov for kompetanseheving i forbindelse med innføringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Behovet er størst innen vurdering og kartlegging.

Det er utviklet en veileder til lærere som underviser i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Veilederen, som kan fungere som innføring i teori og empiri knyttet til opplæring av språklige minoriteter, var ukjent for 41 prosent av lærerne som svarte.

Kompetansehevingstiltak for rådgivere¹³

En del utdanningsinstitusjoner har i flere år tilbudt etter- og videreutdanningstilbud til lærere og rådgivere innenfor rådgivningsfeltet. Innholdet er opplyst å ha et grunnleggende og gjennomgående fokus på flerkulturelt mangfold, individuell tilpassing, inkludering, medvirkning og likestilling. Karriereveiledning har vært særlig i fokus i denne sammenheng de siste årene.

Formålet med etterutdanningen av rådgivere er å videreutvikle og forbedre kompetanse og praksis hos rådgivere og lærere i skolen, slik at alle elevers rett til rådgivning blir godt ivaretatt. Etterutdanningen skal være gjennomført i løpet av et år. Etterutdanningen er praksisnær og forplikter deltakerne til arbeid med egen rådgivningspraksis. Den er relevant for arbeid innenfor både sosialpedagogisk rådgivning, utdannings- og yrkesrådgivning og i oppfølgingstjenesten. Utdanningen er bygget opp omkring flere moduler og temaer med en overbyggende introduksjonsmodul som er obligatorisk. Hovedmodulene er:

- Rådgivning i kunnskapssamfunnet – med blant annet tema «Oppvekstbetingelser og flerkulturelt mangfold»
- Etikk i veiledning
- Kommunikasjon i rådgivning
- Utvikling av skolen som rådgivningsarena
- Rådgivning og veiledning – tradisjoner, teorier og verktøy
- Regelverk om rådgivning/veiledning.

Videreutdanning innen rådgivning er ett av de nasjonalt prioriterte områdene i Kompetanse for kvalitet – Strategi for videreutdanning av lærere.

Utdanningsdirektoratet har etablert et 2-årig forskningsprosjekt om kartlegging og evaluering av de tre rådgivningsformene i skolen – sosialpedagogisk rådgivning, utdannings- og yrkesrådgivning i skolen og oppfølgingstjenesten¹⁴. Det skal undersøkes i hvilken grad rådgivningen er i tråd med regelverket for skolen og i hvilken grad rådgivningen bidrar til at elever finner seg godt til rette på skolen, opplever mestring og læring og foretar gode utdannings- og yrkesvalg.

Utvalget om pedagogisk tilbud til førskolebarn (Brennautvalget) har overfor Kunnskapsdepartementet gitt uttrykk for følgende vedrørende for-

slaget til forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning:

«Brenna-utvalget har i sitt arbeid blant annet sett på overgangen fra barnehage til skole, og har fått mange innspill på at skolen og lærere vet lite om innholdet i barnehagen, og at dette mange steder er det største hinderet for å sikre en god overgang fra barnehage til skole. I forskrift om rammeplan for førskolelærerutdanning er det et krav om praksis i grunnskolen: 'Praksis skal i hovedsak være knyttet til barnehagen, men 1-2 uker skal være i det første året i grunnskolen'.

Brenna-utvalget mener at det bør være et tilsvarende krav til barnehagepraksis i grunnskolelærerutdanningen rettet mot 1.-7.-trinn, og at dette må knyttes opp til fagstoff i utdanning som omhandler barnehagepedagogikk. Utvalget mener det er viktig at lærerne som har barna de første årene i skolen har kunnskap om barnehagen og om barnehagepedagogikk. Dette kan også være et viktig bidrag til å sikre bedre sammenheng mellom læringsinnholdet i barnehagen og skolen.»¹⁵

20.4 Utvalgets vurderinger

Barnehage og skole er viktige samfunnsinstitusjoner. En forutsetning for å lykkes i å gi barn, unge og voksne den opplæring de har behov for, er god kompetanse på alle nivåer. Utvalget har identifisert meget varierende grad av relevant kompetanse i løpet av sitt arbeid. Videre er det blant annet registrert manglende etterlevelse av regelverk i mange tilfeller, og mange tiltak synes å begrenses av manglende kompetanse i sektoren. Kompetanse må være et ansvar for nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Utvalget har i forbindelse med TALIS-undersøkelsen merket seg at «undervisning i et multikulturelt miljø» er et område hvor det er særlig høye andeler av lærere som har svart «ikke noe behov». I analysen av undersøkelsen er det viderepekt på at det med tanke på at Oslo har det klart største innslaget av minoritetsspråklige elever i sine skoler, er overraskende at de ikke utmerker seg med refleksjoner rundt et behov for å lære mer om å undervise i et multikulturelt miljø (Vibe m. fl. 2009: 71). Utvalget har videre merket seg at en kartlegging av tilbud og etterspørsel i etter- og videreutdanningen for førskolelærerutdanningen

¹³ I hovedsak basert på informasjon gitt i brev til utvalget fra Utdanningsdirektoratet 2. februar 2010.

¹⁴ Buland m. fl. (2010). Første delrapport forelå i januar 2010. Sentrale funn er behandlet i kapittel 9 om videregående opplæring.

¹⁵ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Brennautvalget 16. februar 2010.

viser lignende funn hos førskolelærerne (Moser m. fl. 2006). Samtidig antyder flere undersøkelser et betydelig behov for kompetanseheving innen grunnskolen (Dahle og Özerk 2009; Gjervan 2004; Kibsgaard og Husby 2002: 112; Aamodt 2004; Rambøll Management 2008a; 2009a). Videre oppleves arbeidet med minoritetsspråklige barn og elever lettere der personalet har kompetanse i flerspråklig og flerkulturelt arbeid (Danbolt m. fl. 2010). For utvalget ser det ut som reelt kompetansebehov ikke nødvendigvis er synlig for den enkelte lærer eller førskolelærer.

Utvalget vil poengtere den rolle som ledere i barnehager og skoler i denne sammenheng har, som sentral: Å ta ansvar for at regelverket etterleves, følge opp og analysere minoritetsspråklige barns skolerestultater, planlegge og følge opp personalets kompetanseutvikling, sørge for et godt samarbeide med foreldrene, sørge for at samarbeid utad og innad fungerer, samt at overgang mellom de ulike nivåene fungerer for minoritetsspråklige barn og elever. Utvalget ser det som viktig at kompetanse er forankret oppover, og mener derfor det er nødvendig å tilby kompetanseheving hos ledere i flerkulturelle barnehager og skoler.

Utvalget ser at for å kunne gi et tilfredsstillende opplæringstilbud til den økende andelen minoritetsspråklige i barnehage og skole, er pedagogenes grunnutdanning og etter- og videreutdanning av særlig sentral betydning. Det vises til at det blant annet er registrert et gjennomgående ønske om etter- og videreutdanning i flerkulturell pedagogikk for lærere og førskolelærere som arbeider med barn og unge i barnehage og skole¹⁶. Utvalget har for øvrig merket seg at også mange nyutdannede lærere har etterspurt ytterligere faglig kvalifisering for arbeid i en flerkulturell skole.

Utvalget legger til grunn at økt kompetanse og større satsing på kompetanseutvikling generelt og spesielt innen områder med betydning for minoritetsspråklige barn og elever, vil kunne bidra betydelig til å øke disse barnas og elevenes mestring og læringsutbytte¹⁷. Utvalget antar videre at økt kompetanse hos lærere og førskolelærere, barnehager og skoler og eiere i vesentlig grad vil kunne bidra til mer vellykket iverksetting av ved-

tatt politikk og for så vidt mer likeverdig opplæring til alle¹⁸.

Relevant og god kompetanse hos pedagoger, i ledelsen og hos skoleeiere har meget stor betydning for opplæringstilbudet – og kvaliteten på innholdet i tilbudet – som gis til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget vurderer førskolelærernes og lærernes kompetanse som en nøkkelfaktor for å utvikle kvaliteten i barnehage og grunnopplæring. Samtidig har utvalget i sitt arbeid sett betydelig variasjon i læreres kompetanse. Kompetansen i dag er for svak når en ser på landet under ett. Det forefinnes likevel god kompetanse en del steder, blant annet i områder hvor en har hatt en befolkningsutvikling som over tid synes å ha bidratt til å presse frem kompetanseutvikling.

Utvalget ser god og relevant kompetanse i alle ledd og på alle nivåer som en kritisk variabel for å kunne sikre et godt og stabilt opplæringstilbud for ulike grupper minoritetsspråklige. Utvalget vil i den forbindelse fremme følgende hovedutfordringer knyttet til kompetanse fremover:

- Å sikre tilstrekkelig og kvalitativt god kompetanse både hos faglærere og morsmålslærere.
- Å styrke og bedre benytte den kompetanse som tospråklige assistenter/morsmålslærere/flerspråklige lærere har.
- Kompetansen i universitets- og høyskolesektoren må styrkes.
- Skoleeiers og skolelederens kompetanse må styrkes.
- Kompetansen i videregående opplæring, spesielt yrkesfag, må styrkes.

Utvalget mener generell kunnskap om det flerkulturelle samfunnet må være en integrert del av de fleste profesjonsutdanningene. I planer og rammer for lærerutdanningene og helse- og sosialutdanningene må et flerkulturelt perspektiv være normalperspektivet. Det er nødvendig at læreplaner og rammeplaner tar innover seg at barn og unge i Norge i dag har en sammensatt og mangfoldig bakgrunn, kommuniserer enkelt og raskt med hele verden på mange ulike språk og har ulik livserfaring med seg. Dette er en ressurs som må ivaretas og verdsettes. Derfor er bevisstgjøring viktig.

Utvalget anbefaler at kompetanse i norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en

¹⁶ Dette kommer tydelig frem i Danbolt m. fl. (2010). Også utvalgets egne møter og besøk i ulike deler av landet har anskueliggjort dette ønsket.

¹⁷ For elever uten eller med svake norskferdigheter lettes læringsprosessen og tilpasningen til norsk læringskontekst når de har lærere med kompetanse innen områder som andrespråklærere og flerkulturell pedagogikk (se for eksempel Kibsgaard og Husby 2002; Hauge 2007; Hvistendahl 2009; Selj og Ryen 2008).

¹⁸ OECDs (2009a) observasjoner er slik i samsvar med utvalgets.

obligatorisk del av førskolelærer¹⁹ og lærerutdanningene.

Flerkulturell kompetanse må inngå i skolelederutdanningen og i lederutdanning for barnehagene. Utover generell kompetanse med et flerkulturelt perspektiv, mener utvalget det er nødvendig med språkkompetanse; både generelt om språkutvikling og kompetanse i norsk som andrespråk. Det må tilbys etter- og videreutdanning, både innen generell flerkulturell kunnskap og innen andrespråklæring. Barnehagen må gis de samme muligheter for å bygge opp et system for etter- og videreutdanning som skolen nå synes å få på plass.

Utvalget ser det som viktig og ønskelig at den delen av personalgruppen som har flere språk, også har god kompetanse i flerspråklig utvikling hos barn. KOMPASS og ulike deltidsstudier for minoritetsspråklige ansatte bør styrkes og utvides til flere høgskoler og universiteter, og den pågående evalueringen av førskolelærerutdanningen bør vurderes i den videre utviklingen av disse utdanningene. Slik vil en på sikt både styrke flerkulturell kompetanse og pedagogtettheten i barnehagene. Det bør lages et kurs for tospråklige assistenter etter modell av «Kompetanseutviklingsprosjektet om Språklig og kulturelt mangfold i barnehagene» i regi av NAFO. Flerspråklig og tospråklige assistanse i barnehagen bør være tema, og tospråklige medarbeidere bør delta sammen med pedagogisk leder eller styrer.

Det er, blant annet i forbindelse med grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring, sentralt at (alle) lærere kjenner til de særlige språklige utfordringer som er knyttet til utvikling av begreper og ordforråd for andrespråkelever, og hvilke utfordringer som kan ligge i å følge undervisning på et morsmål som ikke er ens eget. Med utgangspunkt i dette bør alle lærere kunne vurdere hvordan skolen på ulike måter kan arbeide systematisk med dette. I tillegg vil en flerkulturell skole ha behov for lærere med kompetanse i norsk som andrespråk. Alle lærere i skolen, uansett bakgrunn, bør få kompetanse slik at de kan oppdage og respondere på læringsbehovene til minoritetsspråklige elever og deres kultur, særlig gjelder dette flyktninger og de som kommer når de er litt eldre.

Utvalget vil tilføye at ikke bare språk, men også ulik kulturbakgrunn, kan gi utfordringer for

lærere og for elever. Med et økende antall minoritetsspråklige elever i skolen, innebærer «elevkunnskap» også kjennskap til hver enkelt elevs kulturbakgrunn og språkkompetanse. I et flerkulturelt samfunn kan det sies å være en større utfordring å ha relasjoner til hver enkelt elev som er basert på kjennskap til elevens bakgrunn. I mange tilfeller er dette en språklig og kulturell bakgrunn som er ulik den læreren har, og det kreves derfor ofte ekstra kompetanse og innsikt for å lage et best mulig læringsmiljø for minoritetsspråklige elever. En del av lærer- og førskolelærerkompetansen i flerkulturelle barnehager og skoler må, slik utvalget ser det, være å ha bevissthet rundt barnas og elevenes ulike kulturelle erfaringer. Målet må være å utvikle et fellesskap som er basert på en anerkjennelse av forskjellighet. Undervisningen må tilrettelegges slik at alle gis anledning til å bruke sin «kulturelle kapital». Minoritetsspråklige elever vil kunne ha utbytte av at lærere har et mer bevisst forhold til hvilke kulturelle ressurser som «premieres», og at de søker å gjøre eksplisitt hva disse kulturelle ressursene består i²⁰. Utvalget foreslår at det lages et kurs for lærere i flerkulturelle skoler i regi av NAFO, etter modell av «Kompetanseutviklingsprosjektet om Språklig og kulturelt mangfold i barnehagene».

Kunnskap om barns utvikling og læringsstrategier på ulike alderstrinn er nødvendig for å kunne drive en pedagogisk virksomhet som gir alle barn gode utviklingsmuligheter. Den faglige og personlige kompetansen hos personalet er barnehagens viktigste ressurs og en forutsetning for at barnehagen skal være en god arena for omsorg, lek, læring og sosial utjevning. Kunnskap om barn er videre en forutsetning for å kunne oppdage om barn trenger ekstra støtte, og for å kunne gi god og tidlig hjelp til barn med særskilte behov. Etter at det har kommet flere barn med andre språk og ulik kulturbakgrunn inn i barnehagene, har også kunnskap om flerspråklig utvikling og flerkulturelt arbeid blitt mer etterspurt. En svakhet er imidlertid at det finnes for lite forskning i Norge rundt barns tilegnelse av flere språk. Utvalget mener Norge trenger et senter for språkutvikling som skal forstå og forske på

- Hvordan barn lærer å snakke og forstå språket
- Hvordan barn utvikler og bruker flere språk
- Hvordan barn utvikler et vidt spekter av språkferdigheter

¹⁹ I tilknytning til førskolelærerutdanningen, og på bakgrunn av diskusjonen i kapittel 7, fremstår også kunnskap om flerspråklig utvikling, pedagogisk dokumentasjon og tilrettelegging av språkmiljø som svært sentralt.

²⁰ Det har blant annet vært etterlyst «[e]n mer inkluderende praksis hvor også minoritetselevenes språk og referanser trekkes inn i undervisningen og gjøres aktuelle kan være en vei å gå i mange av fagene.» (Markussen m. fl. 2006: 194)

- Hvordan språksosialisering foregår i ulike hjemmemiljø
- Hvordan pedagoger kan skape et godt språkmiljø for alle barn.

Senteret bør ha som mandat at det skal legge til rette for at barn får et rikt språkmiljø hjemme, i barnehagen og i skolen. Utvalget mener vi trenger et senter som kan være Norges samlede forsknings- og utviklingsmiljø for barns tidlige språktilegnelse. Senteret kan knytte seg til forskere og medarbeidere med forskjellige fag og kompetanser.

Utvalget har merket seg at forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn, har viet flerspråklige og flerkulturelle perspektiv ved opplæringen en viss plass. Utvalget vurderer dette som positivt. Utvalget vil understreke at det flerkulturelle perspektivet og andrespråkperspektivet må ivaretas i alle fag som inngår i lærerutdanningene. Utvalget ser det også som positivt at et flerkulturelt perspektiv ser ut til å være implementert i rammeplan for førskolelærerutdanningen. Imidlertid er det også nødvendig at de som underviser i førskolelærer- og lærerfag ved universiteter og høyskoler, har den kompetansen som er nødvendig for å kunne legge det flerkulturelle perspektivet inn i undervisningen. Slik utvalget ser det, har mange utdanningsinstitusjoner et forbedringsområde her. Utvalget vil for øvrig vise til at kompetanseutviklingstiltak som inkluderer høyskole- og universitetsmiljøer, også bidrar til at profesjonsutdanningenes undervisning blir mer praksisnær.

Utvalget har annet sted i rapporten gått nærmere inn på overgangen mellom barnehage og skole, og for så vidt overgangene mellom skoleslag. Utvalget registrerer at det ikke er krav om barnehagepraksis i forslaget til ny rammeplan for grunnskoleutdanning, jf. grunnskoleutdanningen for 1.-7. trinn. Ut fra et overgangsperspektiv fremstår dette som mindre heldig. Utvalget mener det er viktig at skolen er godt forberedt og klar til å ta i mot barna. Dette krever kunnskap om barnehage hos den enkelte lærer i grunnskolen. I denne forbindelse vil utvalget vise til at førskolelærerutdanningen har 20 uker praksis, og at det av rammeplanen fremgår at praksis i hovedsak skal være knyttet til barnehagen, men at 1-2 uker skal være i det første året i grunnskolen. I ny rammeplan for grunnskolelærerutdanningen står at omfanget av praksisopplæringen skal være minst 100 dager fordelt over fire år; minimum 60 dager i løpet av de to første studieårene, og minimum 40 dager i

løpet av de to siste studieårene. Denne praksisopplæringen skal være i grunnskolen og fordeles på både lavere og høyere årstrinn i det løpet som utdanningen kvalifiserer for. Det skal være progresjon i praksisopplæringen, og den skal være tilpasset studentenes fagvalg i alle studieårene og knyttet til ulike deler av skolens virksomhet. Praksisopplæringen er ikke differensiert for de to ulike grunnskolelærerutdanningene (en for 1.-7. trinn og en for 5.-10. trinn), og det er ikke noe krav om barnehagepraksis. Utvalget mener det bør inngå praksis i barnehage. Ut fra den betydning utvalget ser at overgangen mellom barnehage og skole har, mener utvalget at dette taler for at det skal være 1-2 uker barnehagepraksis i utdanningen som retter seg mot 1.-7. trinn. Omfanget av praksisopplæringen er oppgitt til minst 100 dager fordelt over fire år, og universitetene og høyskolene står fritt til å gi studentene mer praksis. Utvalget foreslår at rammeplan for grunnskoleutdanningen endres slik at det utover praksisopplæringens minimum bør tilbys 1-2 uker barnehagepraksis i utdanningen som retter seg mot 1.-7. trinn.

Rammeplanutvalget fremhevet at internasjonalisering i utdanningene er viktig, og det er forskriftsfestet at lærerutdanningsinstitusjonene skal legge til rette for et internasjonalt semester innenfor 4-årig grunnskolelærerutdanning. Utvalget vil peke på at arbeidet med internasjonalisering bør sees i sammenheng med arbeidet for å øke den flerkulturelle kompetansen i lærerutdanningene.

Ut fra gjennomgangen over, ser utvalget at det hersker en viss usikkerhet knyttet til kompetansenivået i flerspråklighet og flerkulturelt arbeid i skoler og barnehager. Det er for eksempel, så vidt utvalget kjenner til, ingen oversikt over eksisterende kompetanse innen videregående opplæring når det gjelder det flerkulturelle feltet og andrespråkskompetanse, og ordinære faglærere gir uttrykk for at de ikke har kompetanse når det gjelder å undervise i et flerkulturelt klasserom, der mange elever har norsk som andrespråk. Mye kan tale for at det foretas en større kartlegging av hva som finnes av kompetanse i flerspråklighet og flerkulturelt arbeid i skoler og barnehager.

Utvalget har fått opplyst at det ikke foreligger oversikt over yrkesfaglærernes kompetanse hva gjelder det flerkulturelle perspektivet/andrespråkperspektivet m.v, og utvalget mener mer kunnskap om yrkesfaglærernes kompetanse bør søkes innhentet. På bakgrunn av ulike undersøkelser²¹ er det imidlertid utvalgets inntrykk at det innen-

for dette området, er et tydelig kompetansebehov. I det videre arbeidet med yrkesfaglærerutdanningene må et flerkulturelt perspektiv inngå²².

Utvalget vil legge til at gode kartleggingsverktøy og kompetente pedagoger, er sentralt for å kunne gi elevene den nødvendige oppfølging og tilrettelegging. Kompetansen hos lærere som skal vurdere overgang fra læreplan i grunnleggende norsk til ordinær læreplan, må styrkes. Lærerne må også ha god kompetanse for å undervise minoritetsspråklige elever i norsk. På bakgrunn av de erfaringer utvalget har innhentet, synes både organisering og planlegging av, og innholdet i, undervisningen for minoritetsspråklige elever å ha et betydelig potensial for forbedring.

Å undervise voksne er forskjellig fra å undervise barn. Deltakernes voksenrolle, eksiltilværelse, ulikheter i erfaringsbakgrunn og pedagogiske tradisjoner er viktige momenter i tilretteleggingen av opplæringen. Voksne har behov for å bli oppfattet som selvstyrte, samtidig som de bringer med seg mange tidligere erfaringer. Derfor vil en voksenpedagogisk tilnærming først og fremst innebære at en tilrettelegger opplæringen for den enkelte. Utvalget vil fremheve betydningen av at lærere på voksenopplæringen besitter god kompetanse i norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse.

Utvalget vil trekke frem muligheten for å øke kompetansen ute i kommunene gjennom lederopplæring og kunnskapsdeling kommunene imellom. Utvalget antar at mange kommuner og fylkeskommuner ville kunne dra fordel av å samarbeide om å tilby kollegabasert læring, deling av erfaringer og ekspertise om hvordan en imøtekommer minoritetsspråklige elever og håndtering av enkelte fellesutfordringer, som for eksempel tilbud om morsmålsstøtte.

Det bør brukes midler til å rekruttere viktige grupper inn til lærerutdanningene^{23 24}. Noen utdanningsinstitusjoner bør kunne profilere seg med tilbud rettet inn mot det flerkulturelle fagområdet, blant ved å tilby masterutdanninger på ulike relevante temaer innenfor feltet. Rektorutdanningen og en eventuell styrerutdanning bør innebære muligheter til å integreres/bygges ut til mastergrader. Tilbud om språkkompetanse (norsk som andrespråk) og flerkulturell pedago-

gikk bør være del av det permanente systemet for videreutdanning. Et slikt permanent system for videreutdanning bør også bygges opp for barnehagen. Morsmålslærere/assistenter, både i skole og barnehage, bør ha muligheter til å videreutdanne seg og få fullverdig kompetanse som førskolelærere/lærere.

Utvalgets forslag til tiltak:

- Det foreslås at kompetanse i norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse legges inn som en obligatorisk del av førskole- og grunnskolelærerutdanningene. Også PPU bør utvikle denne type kompetanse.
- Flerkulturell forståelse må inngå i skolelederutdanningen og i lederutdanning for barnehagene. Utover generell kompetanse med et flerkulturelt perspektiv, mener utvalget det er nødvendig med språkkompetanse; språkutvikling, kompetanse i norsk som andrespråk.
- Det bør opprettes nye kompetansehevingsprosjekter for tospråklig personale og for lærere, etter modell av NAFOs kompetansehevingsprosjekt for barnehagene «Språklig og kulturelt mangfold i barnehagen».
- Det må tilbys etter- og videreutdanning, både innen generell flerkulturell kunnskap og innen andrespråklæring.
- Skole- og barnehageeiere må kartlegge flerkulturell og flerspråklig kompetanse hos

²³ I en skole med språklig og kulturelt mangfold er det sentralt at mangfoldet gjenspeiles i lærerkollegiet. Ansettelse av tospråklige lærere er, slik utvalget vurderer det, en viktig faktor når det gjelder å styrke skolens flerspråklige og flerkulturelle kompetanse. For elevene er det sentralt at skolen har lærere med kunnskaper i førstespråket deres. Dette både for å kunne ivareta morsmålsundervisning, tospråklig fagopplæring og for eventuelt å kunne bidra i samarbeidet mellom skole og hjem. Tospråklige lærere vil også kunne besitte førstehåndskjennskap til elevers og foreldres kulturelle erfaringer og til det utdanningssystem mange av foreldrene kan ha gått gjennom. En slik kompetanse vil både elever, foreldre og skole kunne ha god nytte av (Ryen 2008). Utvalget ser at med slik kulturell kompetanse tilgjengelig på skolen vil dette også kunne lette elevenes og foreldrenes forståelse av norsk skole.

²⁴ Det er trukket frem av OECD (2009a) at det som et hastetiltak ble besluttet å øke antall lærere med innvandrerbakgrunn:

«Dette medførte at mange lærere med innvandrerbakgrunn ble ansatt, men disse var enten uten formell lærerutdanning eller de hadde utenlandsk lærerutdanning. De har anledning til å skaffe seg den formelle norske kompetansen gjennom en stipendordning. Ordningen er ansett å være effektiv; men det er også viktig at slike lærere ikke blir en erstatning for målet om at alle lærere skal kunne tilpasse sin undervisning til minoritetsspråklige elever.»

²¹ Danbolt m. fl. 2010; NOU 2008: 18; Rambøll Management 2009a.

²² Det vises blant annet til NOU 2008: 18 og St.meld. nr. 44 (2008-2009).

ansatte i skoler og barnehager, og å gi etterutdanning og kurs når kompetansen ikke er tilstrekkelig til å gi et godt tilbud til barna / elevene.

- Det må etableres et systematisk videreutdanningstilbud for førskolelærere.
- Kompetanse i flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse må inn som et prioritert område i satsingen «Kompetanse for kvalitet».
- Morsmåslærere/assistenter/tospråklige assistenter, både i skole og barnehage, skal tilbys en form for videreutdanning, og dersom de ønsker det, bør de få mulighet til å utdanne seg videre til førskolelærere/lærere.
- Rammeplan for grunnskolelærerutdanningen endres slik at det utover praksisopplæringens minimum bør tilbys 1-2 uker barnehagepraksis i utdanningen som retter seg mot 1.-7. trinn.
- Det foretas en større kartlegging av foreliggende kompetanse i flerspråklighet og flerkulturelt arbeid i skoler og barnehager.
- Utdanningsinstitusjonene har et ansvar for at det flerkulturelle perspektivet er inkludert i det enkelte studium og for at det satses på rekrutteringen av minoritetsspråklige. Dette innebærer at de ansatte ved utdanningsinstitusjonene får kompetanse til å legge det flerkulturelle perspektivet inn i alle fag i undervisningen.

Hvordan ansvaret ivaretas, bør tydelig fremkomme i institusjonenes rapporteringer til departementet.

- Lærere på voksenopplæringen må gis tilbud om etter- og videreutdanning innen norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse samt voksenpedagogikk generelt.
- Det må utvikles flere ulike modeller for deltidsutdanning. Foreliggende modeller med gode resultater må videreutvikles og styrkes.
- All rådgiverutdanning må ta høyde for det flerkulturelle aspektet ved rådgivningsaktiviteten. Dette perspektivet må være inkludert i oppfølgingen av den pågående evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge.
- Det bør opprettes et senter for språkutvikling som skal forstå og forske på hvordan en best mulig legger til rette for barns utvikling av flere språk.
- Det må legges til rette for samarbeid mellom forvaltningsnivåene om bedre utnyttelse av tilgjengelige lærerressurser, særlig morsmåslærere og tospråklige faglærere.
- Utdanningsdirektoratet bør ha ansvar for å gjøre tilgjengelig og vedlikeholde oversikt over morsmåslærere som kan tenke seg å bistå med eksternt morsmålsundervisning.

Kapittel 21

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge utvalgets mandat skal økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag vurderes.

21.1 Innledning

Utvalget vil vise til at vesentlige deler av effektene av tiltak som utvalget foreslår vil manifestere seg som innsparinger på andre sektors budsjettområder. Om tiltak medfører høyere eller lavere utgifter avhenger i noen grad av tidsperspektivet, og også av hvor bredt eller snevert en definerer samfunnets utgifter. Tiltak får ofte effekter først etter noe tid. God utdanning bidrar til økonomisk vekst og kan på sikt redusere behovet for helse-, sosial- og trygdeytelser. Omkostninger på andre budsjetter vil bli større dersom ungdom ikke får opplæring i det hele tatt, siden mange ungdommer da ikke vil være i stand til å skaffe seg verken utdanning eller arbeid, og dermed forbli mottakere av ulike sosiale ytelser. Utvalget viser til at utdanning bidrar sterkt til økonomisk vekst.

Senter for økonomisk forskning har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene av frafall (Falch, Johansen og Strøm 2009). Beregningene viser blant annet at hvis andelen av et kull som fullfører videregående opplæring øker fra 70 til 80 prosent, kan den samfunnsmessige gevinsten bli 5,4 milliarder kroner for hvert kull.

Fordelingsutvalget har på sin side vist til at siden ungdom som faller fra i videregående opplæring har tre ganger så høy sannsynlighet som andre til å være uten jobb eller utdanning i ung alder, kan det antas at flere tiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme (NOU 2009: 10: 291). Videre at det er mye som tyder på at samfunnet vil få tilbake investeringene i tett oppfølging av elever i form av mer produktive arbeidstakere og reduserte kostnader til trygdeytelser og sosialhjelp. Fordelingsutvalget legger også til at slike tiltak ikke minst vil heve velferden til enkeltpersoner som ofte lever under vanskelige forhold.

Erfaringer viser at sannsynligheten for å lykkes er større hvis en setter inn tiltak på forhånd. Utvalget mener at de utgifter en eventuelt vil få ved i utgangspunktet å tilrettelegge, spares inn i forhold til tiltak som eventuelt må iverksettes senere. Slik vil utvalgets forslag til tiltak på lang sikt innebære reduserte utgifter. Innenfor gjeldende budsjettamme vil en rekke av utvalgets foreslåtte tiltak kunne gjennomføres, og innenfor en noe kortere tidsperiode vil også de nødvendige investerings- og utviklingskostnader spare seg. Et kostnadsnøytralt alternativ vil imidlertid ikke kunne hente ut alle de positive samfunnsøkonomiske effektene av at flere får økt kompetanse m.v.

Utvalget vil for øvrig vise til at en rekke av de forslag utvalget stiller opp er av holdningsmessig karakter. Det er gjennom å forbedre de allmenne tilbudene at mange av barna og de unge med særskilte behov best blir hjulpet. Lykkes dette ikke, vil behovet for ressurser til ekstra tilrettelegging derimot kunne øke.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at utvalget ikke har basert forslagene på et eksplisitt skille mellom private og offentlige barnehager og skoler, og utvalget omtaler derfor ikke eventuelle ulike konsekvenser disse imellom.

21.2 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget har ikke foreslått endringer i de etablerte ansvarsforholdene mellom de tre forvaltningsnivåene. Utvalget har i kapittel 6 sett noe nærmere på inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. De forslag som der er fremkommet, vil kunne medføre en omfordeling innenfor den økonomiske rammen som bestemmes av de årlige vedtak av statsbudsjettet.

Utvalget foreslår enkelte regelverksendringer. Videre vil enkelte av utvalgets forslag kunne innebære regelendringer. Dette vil ha visse administrative konsekvenser. I visse tilfeller vil endringene også kunne medføre et visst øket ressursbehov.

Utvalget har blant annet i kapittel 6 beskrevet sektorens implementeringsutfordringer. Utvalgets tiltaksforslag knyttet til styring og organisering og informasjon og veiledning, vil i det vesentlige ha konsekvenser av administrativ art. For så vidt gjelder incentivordning for å fremme samarbeid, nettverk og ulike innføringstilbud, vil dette også ha økonomiske konsekvenser. Den nærmere innretningen bør ses i sammenheng oppfølgingen av sluttrapport for strategiplanen «Likeverdig opplæring i praksis!». Da rapporten ikke foreligger, finner utvalget det vanskelig å vurdere omfanget nærmere.

Utvalget har i alle deler av opplæringssystemet avdekket et behov for kompetanseutvikling. Den kompetansen det er behov for, må differensieres, men generelt sett dreier det seg om kulturkompetanse, tverrkulturell kommunikasjonskompetanse, kunnskap om sosiale og kulturelle endringsprosesser, andrespråkskompetanse, kunnskap om flerspråklighet og flerkulturell pedagogikk. Behovet for kompetanse må dekkes på både kort og lang sikt, og utvalget foreslår en rekke tiltak. For flere av tiltakene vil dette innebære konsekvenser av hovedsakelig administrativ art, blant annet knyttet til integrering av flerkulturell og flerspråklig kompetanse i alle typer lærerutdanning. Enkelte av tiltakene vil også medføre visse økonomiske konsekvenser. Med hensyn til innsats rettet mot etter- og videreutdanning av personalet i dagens opplæringssystem, både på eier, leder- og lærersiden, anbefales at utvalgets tiltak inkluderes i foreliggende kompetanseplaner. Utvalget anser det ikke ønskelig at tiltak for økt flerkulturell og flerspråklig kompetanse, plasseres utenfor de relativt omfattende kompetanseplaner som allerede foreligger i sektor.

Utvalget har videre foreslått egne etterutdanningstilbud for lærere som skal bruke læreplanen og kartleggingsverktøyet i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Den nærmere innretningen av tilbudet bør ses i sammenheng den pågående evalueringen som gjennomføres av Rambøll Management. Da evalueringens delrapport 2 ikke foreligger, finner utvalget det vanskelig å vurdere omfanget nærmere.

Opprettelse av et senter for språkutvikling som skal forske på hvordan barn utvikler og bruker flere språk vil ha både administrative og økonomiske konsekvenser. Utvalget foreslår at senteret tilknyttes et annet faglig miljø. Dette vil muligjøre oppbygging et samlet sterkt miljø uten for store kostnader til administrasjon. For drift av senteret antar utvalget at 3,5-4 mill. kroner, her-

under 2 mill. til faste stillinger (2 professorer og professor II-stillinger og noe administrasjon) og noen stipendiatstillinger og postdocstillinger.

Tidlig innsats er anerkjent som et viktig prinsipp i all opplæring for å oppnå et best mulig læringsutbytte, og utvalget har foreslått en rekke tiltak i tråd med dette prinsippet. Utvalget legger til grunn at tiltakene samlet vil gi innsparinger over tid, da tiltakene kan antas å bidra til bedre læringsutbytte og gjennomføring i videregående opplæring, jf. innledning over. Fordelingsutvalget har vist til at tiltak i førskolealder synes både viktige og kostnadseffektive, jf. NOU 2009: 10.

Utvalget har foreslått økt deltakelse av barn med minoritetsspråklig bakgrunn i barnehagen gjennom gratis tid (20 t/u) for alle barn og utfasing av kontantstøtten. For så vidt gjelder forslag om gratis kjernetid vises til beregninger som er foretatt av Fordelingsutvalget¹. Den direkte budsjettvirkningen av å fjerne kontantstøtten vil være en provenyeffekt på i underkant av 1,5 mrd. kroner, men hvis kontantstøtten fjernes antas etterspørselen etter barnehageplasser å øke. For nærmere om dette vises til vurderinger foretatt av Fordelingsutvalget. På sikt ønskes gratis barnehage for alle barn. Utvalget har ikke vurdert kostnadene ved dette, da dette vil måtte innføres etappevis.

Utvalget foreslår at skolefritidsordningen (SFO) blir gratis for alle elever og inngår i tilbud om en utvidet skoledag. Tiltaket vil ha betydelige økonomiske konsekvenser. Utvalget har imidlertid ikke foretatt nærmere vurderinger av tiltakets økonomiske og administrative konsekvenser.

En mer ambisiøs pedagognorm vil innebære økonomiske konsekvenser av en viss størrelse, jf. fordelingsutvalgets forslag. Når det gjelder spørsmålet om individuell rett til språkstimulering i barnehagen vises til de vurderinger som fremgår av utredningens punkt 7.13. De fremtidige konsekvenser av utvalgets anbefalinger vedrørende tilskuddsposten til tiltak for å bedre språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn i førskolealder vil avhenge av antallet minoritetsspråklige barn.

Det vises til tiltak for å styrke foreldresamarbeidet. Veileder i foreldresamarbeid i barnehagen vil innebære kostnader til utarbeidelse av veileder. Å gjøre tilbud om veiledningskurs i ICDP tilgjengelig for alle kommuner vil ha visse økonomiske konsekvenser. Utvidelse av tilskuddet til

¹ Totalkostnaden for gratis kjernetid for alle barn fra ett til fem år kan på usikkert grunnlag anslås til i underkant av 6 mrd. Kroner (NOU 2009: 10: 288). Av dette knyttes om lag 2,5 mrd. kroner til tre-femåringer.

nyankomne flyktningers barn tilsvarende kjerne- tid, vil kunne medføre en økning i tilskuddsutbetalingene på noe over 30 prosent.

Utvalget har i flere sammenhenger fremmet forslag som innebærer utvikling og bruk av digitale læringsressurser samt modeller for fjernundervisning. Utvalget antar det bør etableres støtteordninger for innkjøp av fjernundervisningsutstyr. Slike forslag vil innebære visse utviklings- og investeringskostnader. Forslagene vil imidlertid også innebære mer effektive tiltak og et potensial for reduserte utgifter over tid. Det er behov for utvikling av egnede kartleggingsverktøy for minoritetsspråklige barn i barnehagen tilpasset barnehagens egenart og barnets behov. Videre er det behov for videreutvikling og digitalisering av egnede kartleggingsverktøy i skolen. Forslagene vil ha visse investeringskostnader forbundet med utvikling og digitalisering. Oppfølgingen av utvalgets forslag om dette bør vurderes i sammenheng med det arbeid som allerede pågår blant annet i regi av Utdanningsdirektoratet. Utvalget har ikke søkt å foreta beregninger av antatte utviklings- og investeringskostnader, da en har lagt til grunn at Utdanningsdirektoratet uansett vil ha bedre oversikt over tilgjengelig digitale ressurser i sektoren.

Det er videre behov for utvikling av flerspråklig pedagogisk materiell i barnehagene og læremidler i skolen. Slik utvikling vil ha visse økonomiske konsekvenser, og Utdanningsdirektoratets tilskuddspost for formålet bør utvides med 5 mill. kroner.

Utvalget har funnet at særskilt språkopplæring mange steder har et betydelig forbedringspotensial. Slik utvalget ser det, eksisterer det pr. i dag blant annet betydelige muligheter for å øke bruken av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor de rammene dagens regelverk gir. Dette er ressurser som allerede skal ligge inne i rammene til skoleeier. Likevel er utvalget usikker på om regnskapstallene knyttet til de tidligere særskilte tilskuddsordningene for grunnskolen og videregående opplæring² har gitt et tilfredsstillende bilde av ressursbehovet slik det burde ha vært. Utvalget mener departementet i den videre oppfølgingen bør være oppmerksom på dette.

Forskning viser at det å lære et andrespråk så godt at det fungerer som fullverdig opplærings- språk, tar fra 5-7 år. Utvalget har derfor foreslått

blant annet at elever skal kunne gis fortsatt språk- opplæring i norsk og i andre fag etter behov, også etter at de er overført til ordinær opplæring. Det vil kunne innebære visse økonomiske konsekvenser. Det vises imidlertid til at omfanget av dette i stor grad vil avhenge av tilbudet som er gitt eleven før overføringen til ordinær opplæring.

Utvalget har anbefalt styrking av ulike former for uformell opplæring som sommerskole, leksehjelp, tilbud gjennom frivillige organisasjoner eller foreldregrupper. Slik utvalget ser det er dette tiltak som prioriteres av skoleeier innenfor tilgjengelige budsjettammer. Hva gjelder leksehjelp, har utvalget merket seg at dette vil innføres fra skoleåret 2010-2011 for 1.-4. trinn. Forslaget om å legge til rette for leksehjelp over nettet antas ikke å innebære vesentlige konsekvenser utover eventuelt nødvendige investeringer i utstyr.

Utvalgets forslag som har til hensikt å fremme flerspråklighet, antas å innebære visse administrative og økonomiske konsekvenser. Dette gjelder eksempelvis forslag om revidering av dagens læreplan i morsmål for språklige minoriteter, utvikling av en ny læreplan i morsmål og utvikling av digitale læringsressurser og andre læremidler som fremmer flerspråklighet. Å inkludere et flerkulturelt perspektiv (i læreplaner) er primært av administrativ karakter.

Et mindretall i utvalget har foreslått innført en generell individuell rett til morsmålsopplæring for minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i videregående opplæring. Utvalget har ikke vurdert eventuelle administrative og økonomiske konsekvenser av dette.

Utvalget har anbefalt nasjonale standarder for pedagogtetthet i skolen. Videre vil færre klasser for den enkelte lærer gi mer tid til veiledning og oppfølging av enkeltelever. Forslagene vil innebære et økonomisk og personellmessig merbehov av en viss størrelse, men utvalget har ikke gått nærmere inn på omfanget dette vil kunne ha.

Utvalget foreslår at det utvikles og utprøves ordninger med språkstøtte i for lærlinger og lære- kandidater i læreperioden. Slik utvikling og utprø- ving vil ha visse administrative og økonomiske konsekvenser. Det er foreslått å utvide ordningen med tilskudd for lærlinger med spesielle behov, slik at også lærlinger med svake norskkunnskaper og kort botid kan komme inn under denne ordningen. Forslaget vil kunne innebære mindre konsekvenser av administrativ og økonomisk art. Andre tiltak for å øke tilgangen på lære- plasser m.v. vil kunne ha visse administrative konsekvenser.

² Henholdsvis kap. 225, post 64 Tilskott til opplæring for språklige minoritetar i grunnskolen og kap. 225, post 65 Tilskott til opplæring for språklige minoritetar i videregående opplæring.

Utvalget anbefaler etablering av en særskilt ordning for elever som kommer i ungdomsskolealder eller senere. Ordningen må gi dem mulighet til å oppnå generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen etter ordinær læreplan i norsk.

En særskilt ordning må bestå av en egen test i norsk, der bestått test erstatter kravet om bestått ordinær norsk for å få generell studiekompetanse. Overgangsordningen, som i 2010 gir elever i yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram mulighet til å ta eksamen etter NOA-planen, videreføres inntil ny særskilt ordning foreligger. Videre anbefales at det utvikles ett sett tester for vurdering av minoritetsspråkliges norskkferdigheter på ulike nivå i opplæringssystemet og i introduksjonsordningen. Testen for den særskilte ordningen utvalget forslår, må inngå i dette settet av tester. Ovennevnte vil ha både administrative og økonomiske konsekvenser. Tiltakene vil samtidig innebære positive administrative konsekvenser som følge av forenkling og standardisering.

Utvalget har anbefalt enkelte nasjonale modeller for innføringsklasser for nyankomne elever på ordinære skoler, som en overgang til ordinær undervisning. Forslagene innebærer visse økonomiske og administrative konsekvenser. Det er lagt til grunn at de anbefalte innføringstilbudene ikke vil innebære vesentlige utgifter utover gjennomsnittlige elevkostnader pr. år for den aktuelle elevgruppen. Forslagene knyttet til innføringstilbud i forkant av videregående («år 0») og mulighet for å kunne ta Vg1 over to år vil medføre kostnader, men utvalget antar at dette er kostnader som ellers ville kunne ha kommet i forlengelsen av videregående som følge av elevenes rett til 2 år ekstra, jf. Ot.prp. nr. 40 (2007-2008). Så vidt utvalget kan se vil ikke en modell for innføringsklasser i seg selv innebære vesentlige konsekvenser verken av administrativ eller økonomisk art. En modell for innføringsskole vil på sin side kunne medføre visse kostnader knyttet til det å ha egen administrasjon og ledelse. Utvalget finner imidlertid ikke å kunne se bort fra at det å standardisere innføringstilbudene vil kunne bidra til mer hensiktsmessig administrasjon og ressursfordeling hos en del skoleeiere. Utarbeidelse av veileder vil innebære økonomiske kostnader forbundet med utarbeidelsen. Disse forutsettes ivaretatt av Utdanningsdirektoratet innenfor gjeldende budsjettrammer.

Utvalget har diskutert og fremmet en rekke forslag for å bedre gjennomføringen og motvirke frafallet for minoritetsspråklige i videregående

opplæring. Slik utvalget vurderer det bør disse tiltakene inngå i det bredere arbeidet mot frafall som allerede finner sted, jf. St.meld. nr. 44 (2008-2009). Utvalget har derfor ikke foretatt en nærmere vurdering av tiltakene.

Utvalget har i kapittel 15 fremmet flere forslag for å bedre situasjonen for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Flere av forslagene vil innebære både administrative og økonomiske konsekvenser. Det nærmere omfang vil avhenge av antall asylankomster. Innføring av en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år, vil ha økonomiske konsekvenser. Det faktiske omfanget er imidlertid usikkert da det varierer i hvilken grad fylkeskommuner allerede i dag gir et slikt tilbud. En beregning av konsekvensene ville derfor vært beheftet med betydelig usikkerhet, og utvalget har derfor ikke vurdert konsekvensene av en slik innføring nærmere. En harmonisering av tilskuddssatsene til kommuner til opplæring av barn i omsorgssentre og til opplæring av barn i asylmottak vil medføre relativt store økonomiske konsekvenser som følge av at tilskuddssatsen til opplæring av barn i omsorgssentre ble hevet til over det dobbelte av tilskuddssatsen til opplæring av barn i asylmottak. Kunnskapsdepartementet har hatt spørsmålet om barnehageplass til barn av asylsøkere på høring, og utvalget forutsetter at departementet har vurdert tiltakets økonomiske konsekvenser. I oppfølgingen av flere av tiltaksforslagene bør det for øvrig ses hen til den pågående utredningen vedrørende organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge (Bergeutvalget).

Utvalget har fremmet flere forslag for å bidra til bedre rekruttering til og gjennomføring i høyere utdanning, herunder eksempelvis tilbud om språk- og kommunikasjonskurs i forkant av, eller som en del av, høyere utdanning for å styrke gjennomføringsgraden og bedre overgangen til arbeidslivet. Dette er tiltak som vil innebære visse kostnader avhengig av omfang og ambisjonsnivå. Departementet bør gå i dialog med de høyere utdanningsinstitusjonene med hensyn til hvordan en mest hensiktsmessig kan utforme enkelte incentivordninger for disse tiltakene.

Utvalget foreslår en nærmere gjennomgang av den fremtidige organiseringen av, og innholdet i, opplæringen for voksne på alle nivåer. Dette vil i første omgang kun innebære utgifter til videre utredning. Som følge av at dette må vurderes videre, har ikke utvalget gått nærmere inn på konsekvensene av egen bestemmelse om rett til sær-

skilt språkopplæring eller ordninger som sikrer midler til livsopphold i form av stipend eller annen støtte. Utvalget har heller ikke vurdert administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene til tiltak som fremmes i tilknytning til kapittel

12 om introduksjonsordningen og norskopplæring, da også disse vil måtte inngå i den nærmere gjennomgangen av opplæringen for voksne på alle nivåer.

Litteraturliste

- Ahlberg, Nora og Fanny Duckert (2006): «Minoritetsklinter som helsefaglig utfordring», *Tidskrift for Norsk Psykologforening*, 2006; 43 (12): 1276-81.
- Ahmad, Shazia, Cora Alexa Døving, Kristin Skinstad Van der Kooij, Marit Storeng, Finn Aarsæther og Sissel Østberg (2006): *Skolegang i Pakistan. Barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*. Avdeling for lærerutdanning, Høgskolen i Oslo. Mai 2006.
- Al-Khalili, J. (2010): *The House of Wisdom and the Legacy of Arabic Science*. Penguin Press.
- Allerup, Peter, Velibor Kovac, Gro Kvåle, Gjert Langfeldt og Poul Skov (2009): *Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen*. Agderforskning og Danmarks pædagogiske universitet. FoU rapport 8/2009.
- Allforsk (1996): *Fellesspråklige læremidler i samfunnslære*. Senter for etterutdanning, Allforsk, NTNU.
- Alver, Vigdis Rosvold (1999): «Voksne minoritetspråklige med liten eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet», i Jon Erik Hagen og Kari Tenfjord (red.): *Andrespråksundervisning. Teori og praksis*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Andersen, C. (2002): *Verden i Barnehagen. Dekonstruksjoner i lys av postkolonial teori: en etnografisk undersøkelse fra en barnehageavdeling*. Hovedfagsrapport nr. 18/2002, Høgskolen i Oslo.
- Amira, S., S. I. Abramowitz og B. Gomes-Schwarz (1977): «Socially charged pupil and psychologist effects on psychoeducational decisions», *The Journal of Special Education* 11(4), 432-440.
- Andersen, I. M. (2007): «Flere minoritetsstudenter ved journalistutdanningen», *HiO-nytt*, Høgskolen i Oslo.
- Andersen, I.M. og Skaarer-Kreutz, R. (2007): *Forskjeller i karakterer og gjennomføring ved HiO*, Arbeidsnotat, 6. mars 2007, Høgskolen i Oslo.
- Andersen, Ingfrid og Erling Kleiveland (2008): «Nettlæring som ressurs i norskopplæringen for minoritetsspråklige voksne», kapittel 10 i Sigrunn Aamodt og An-Magritt Hauge (red.): *Familielæring og andre modeller innenfor flerkulturelt pedagogisk arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009a): *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009b): *Handlingsplan for samiske språk*.
- Arbeidstilsynet (2010): *Arbeidstilsynets prosjekt i skolesektoren*.
- Arneberg, P. og B. Ravn (red.): *Mellom hjem og skole. Et spørsmål om makt og tillit*. Oslo: Praxis forlag.
- Asplan Viak og Fafo (2008): *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren*. Rapport fra første fase.
- August, D. og K. Hakuta (1997): *Improving schooling for language minority children: A research agenda*. Washington, DC: National Academy Press.
- Aukrust, Vibeke Grøver 2003: «Samtaledeltakelse i norske klasserom – en studie av deltakerstrukturer og samtalebevegelser», i Kirsti Klette (red.): *Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Synteserapport. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Aukrust, Vibeke Grøver (2005) *Tidlig språkstimulering og livslang læring. En kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Aukrust, Vibeke Grøver og Veslemøy Rydland (2009): «Barnehagens kvalitet og skolefaglig læring: en kunnskapsoversikt», *Norsk pedagogisk tidsskrift* 2009; 93 (3): 178-188.
- Austveg, Berit (1994): *Helsearbeid og innvandrere. Mangfold, sunnhet og sykdom*. Oslo: TANO.

- Austveg, Berit (2005): «Kulturforståelse, migrasjonskunnskap og rasismeforståelse. Helsetjeneste for innvandrere 1975-1988», i Ahlberg, N, A. Aambø og I. Gihle (red.): *Utfordringer innen helse og omsorg blant minoriteter. Tilbakelikk og erfaringer*. NAKMIs skriftserie om minoriteter og helse nr. 1/2005.
- Axelsson, M., I. Lennartson-Hokkanen og M. Sellgren (2002): *Den röda tråden : utvärdering av Stockholms stads storstadssatsning – målområde språkutveckling och skolresultat*. Spånga Språkforskningsinstitutet i Rinkeby.
- Bae, Berit (2004): *Dialoger mellom førskolelærer og barn- en beskrivende og fortolkende studie*. Avhandling til graden Dr. Philos, Det utdanningsvitenskapelige fakultetet, Universitetet i Oslo. (HiO rapport nr. 25/2004).
- Bagge, Cecilie M., Truls A. Enger og Marie L. Seeberg (2009): «Hjemme hos barn som bor i asylmottak», i Marie L. Seeberg: *Små barns hverdager i asylmottak*, NOVA-rapport 14/09. Publisert i Barnehagefolk, 2006; 22 (3): 60-65.
- Baker, C. (2006): *Foundations of bilingual education and bilingualism*, 4. utgave, Clevedon: Multilingual Matters.
- Bakken, Anders (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* NOVA-rapport 15/03.
- Bakken, Anders (2007): *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport 10/07.
- Bakken, Anders (2009). *Ulikhet på tvers. Har foreldrenes utdanning, kjønn og minoritetsstatus like stor betydning for elevers karakterer på alle skoler?* NOVA-rapport 8/09.
- Baklien, Bergljot, Christopher Bratt og Nora Gotaaas (2004): *Satsing mot frafall i videregående opplæring – En evaluering*, NIBR-rapport 2004:19. Oslo: NIBR.
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren*. Barne- og familiedepartementet.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for å fremme likestilling og for å motvirke etnisk diskriminering – 2009-2012*.
- Barton, D. (2007): *Literacy. An Introduction to the Ecology of Written Language*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Barton, D., M. Hamilton og R. Ivanic (red.) (2000): *Situated Literacies Reading and Writing in Context*. New York: Routledge.
- Baumann, Gerd (1996): *Contesting Culture: Discourses of Identity in Multi-Ethnic London*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumann, Gerd (1999): *The Multicultural Riddle. Rethinking National, Ethnic, and Religious Identities*. London: Routledge.
- Begnum, Charlotte, Victor Van Daal, Ragnar Gees Solheim og Nina Nøttaasen Gabrielsen (2007): *Norske elevers leseinnsats og leseferdigheter – Resultater for fjerde og femte trinn i den internasjonale studien PIRLS 2006*. Senter for leseforskning.
- Beregningsutvalget (2008): *Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag: Kommunenes utgifter i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*. Rapport.
- Berg, B., K. Lauritsen, M. A. Meyer, S. M. Neumayer, L. Tingvold og N. Sveaass (2005): «*Det hainnle om å leve.*» *Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*, Trondheim: SINTEF IFIM.
- Berg, Berit (2006): *Jeg glemmer å være trist. Evaluering av et gruppebehandlingsprosjekt for barn og foreldre i mottak*, Trondheim: SINTEF IFIM.
- Berg, Berit og Marko Valenta (2008): *Flukt, eksil og flyktningers sosiale integrasjon*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Bernstein, B. (1975). *Class, Codes and Control*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Birkelund, G. E. og A. Mastekaasa (red.) (2009): *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Bjarnø, V. og H. Høvik (2009): «Kongemattetime» – King of Math Sessions. I: *Proceedings of World Conference on E-Learning in Corporate, Government, Healthcare, and Higher Education (E-Learn 2009)*. Association for the Advancement of Computing in Education 2009: 1131-1138.
- Bjarnø, V., T. Giæver, M. Johannesen og L. Øgrim (2009): *DidIKTikk. Digital kompetanse i praktisk undervisning*. Fagbokforlaget 2.utgave.
- Bjerkan, K. Y. (2009): *Integrering av flyktningbarn. Norske kommuners bruk av særtiltak*, NOVAnotat 9/09.
- Blom, S. og K. Henriksen (2008): *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008: 5. Statistisk sentralbyrå.

- Blomgren, A., S. I. Nødland og A. Bjelland (2009): *Førskolelærermangel i Rogaland*. Rapport 2009/191. IRIS.
- Bogen, H. og K. Reegård (2009): *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31.
- Bonesrønning, Hans, Lars-Erik Borge, Marianne Haraldsvik og Bjarne Strøm (2008): *Resurser og resultater i grunnsopplæringen: Forprosjekt*, Rapport nr. 4/08. Senter for økonomisk forskning (SØF), Trondheim.
- Bonesrønning, Hans og Jon Marius Vaag Iversen (2008): *Suksessfaktorer i grunnskolen. Analyse av nasjonale prøver 2007*. Rapport 05/08. Senter for økonomisk forskning (SØF), Trondheim.
- Bonesrønning, Hans og Jon Marius Vaag Iversen (2010): *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008*. Senter for økonomisk forskning (SØF), Trondheim.
- Bourdieu, P. og J.-C. Passeron (1977): *Reproduction in Education, Society, and Culture*. London: Sage Publications.
- Borg, Elin, Inger-Hege Kristiansen og Elisabeth Backe-Hansen (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport nr 6/08.
- Breidlid, Halldis og Tove Nicolaisen (2008): *I begynnelsen var fortellingen. Fortelling i KRL*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brekke, Idun (2008): *Betydningen av etnisk bakgrunn for sysselsetting og inntekt*. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Oslo, Universitetet i Oslo. Ph.d.-avhandling.
- Brekke, Jan-Paul, Monica Five Aarset, Kristian Andenæs og Hilde Lidén (2010): *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009*. Rapport 2010/2. Institutt for samfunnsforskning.
- Brooker, Liz (2005): «Learning to be a Child: Cultural diversity and early years ideology», i Yelland, Nicola (red.): *Critical Issues in Early Childhood Education*. Glasgow: Open University Press.
- Brostrøm, S. (2002): «Communication and continuity in the transitions from kindergarten to school», i Fabian H. og A. Dunlop (red.): *Transition in the early year – debating continuity and progression for children in early education*. London: Routledge Falmer.
- Brostrøm, S. (2005): «Transition problems and play as transitory activity», *Australian Journal of Early Childhood*, vol. 30 no. 3 September 2005, p.17-25.
- Bru, E., Stornes, T., Munthe, E., & Thuen, E. (submitted): «Pupils' Perceptions of Teacher Support across the School Years and the Transition from Primary to Secondary School», submitted to *International Journal of Educational Research*.
- Buland, Trond og Vidar Havn (2003): *De første skritt er tatt; Veien videre venter? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet «Delt rådgivningstjenesten»*, SINTEF Teknologiledelse IFIM, Trondheim.
- Buland, Trond og Vidar Havn (2004): *Organisering av Oppfølgingstjenesten – Sluttrapport fra kartleggingen*. SINTEF Teknologiledelse IFIM, Trondheim.
- Buland, T., V. Havn, L. Finbak og T. Dahl (2007): *Intet menneske er en øy. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*. SINTEF Teknologi og samfunn, Gruppe for skole- og utdanningsforskning. Trondheim.
- Buland, Trond og Ida Holth Mathiesen (2008): *Gode råd? kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole*. SINTEF Teknologi og samfunn, Gruppe for skole- og utdanningsforskning. Trondheim.
- Buland, Trond, Ida Holth Mathiesen, Bjørg Eva Aaslid, Halvdan Haugsbakken og Brita Bungum (2010): *Skolens rådgivning – på vei mot framtida? Delrapport 1 fra evalueringen av rådgivningen i skolen i Norge*. SINTEF Teknologi og samfunn. Trondheim.
- Byrhagen, Falch og Strøm (2006): *Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke*. Rapport nr. 8/06. Senter for økonomisk forskning (SØF), Trondheim.
- Bæck, Unn-Doris Karlsen og Inger Marie Kileng (2005): *Evaluering av prosjektet Minoritetspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen*. Norut Samfunn Rapport 09/2005.
- Bæck, Unn-Doris Karlsen (2008): *Læringsmiljø og kulturelle møter i skolen*. Rapport til Forskningsrådet.
- Bøyesen, Liv (1994): «Logopedic work with bilingual pupils», *Scandinavian Journal of Logopedics and Phoniatrics*, vol. 19, 1-2: 25-36.

- Bøyesen, Liv (2006): «Kartlegging og utredning – sikring eller marginalisering?», i B. Brock-Utne og L. Bøyesen (red.): *Å greie seg i utdanningssystemet i nord og i sør. Innføring i flerkulturell og komparativ pedagogikk samt området utdanning – utvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bøyesen, Liv (2008a): «Flerspråklighet og lese- og skrivevansker», i Louise Bjar (red.): *Det er språket som bestemmer! Læring og språkutvikling i grunnskolen*. Bergen: Landslaget for norskundervisning/Fagbokforlaget.
- Bøyesen, Liv (2008b): «Lesing og leseproblemer innen forskjellige ortografier. Kartlegging og vurdering av flerspråklige elever». *NOA norsk som andrespråk*, 23:1: 32-54.
- Cline, Tony (2002): «Issues in the assessment of children learning English as an additional language», s. 201-212 i G. Reid og J. Wearmouth (red.): *Dyslexia and Literacy: Theory and Practice*. Chichester, Sussex: John Wiley and Sons.
- Cline, Tony (2003): «Principles and practice of fair assessment», s. 73-86 i V. Smekal, H. Gray og C. A. Lewis (red.): *Together We Will Learn: Ethnic minorities and education*. Brno, Tsjekia: Barrister and Principal.
- Coleman, J. S. (1966): *Equality of educational opportunity*. Washington: U.S. Department of Health Education and Welfare.
- Cummins, Jim (1984): *Bilingualism and Special Education: Issues in Assessment and Pedagogy*, Clevedon: Multilingual Matters
- Cummins, Jim (1996): *Negotiating Identities: Education for Empowerment in a Diverse Society*. Los Angeles: California Association for Bilingual Education.
- Cummins, Jim (2000a): *Language, power and pedagogy. Bilingual children in the crossfire*, Clevedon: Multilingual Matters.
- Cummins, Jim (2000b): *Bilingual Children's Mother Tongue. Why Is It Important for Education?* University of Toronto. <http://www.iteachilearn.com/cummins/mother.htm>.
- Dale, Erling Lars, Kamil Øzerk (2009): *Underveis-analyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger*. Delrapport 2. Pedagogisk forskningsinstitutt. Universitetet i Oslo.
- Danbolt, Anne Marit Vesteraas og Lise Iversen Kulbrandstad (2008): *Klasseromskulturer for språklæring. Didaktisk fornying i den flerkulturelle skolen*. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Danbolt, Anne Marit Vesteraas, Thor Ola Engen, Anette Hagen, Lars Andreas Kulbrandstad, Sigrun Sand, Heike Speitz, Ingerid Straume og Åse Streitlien (2010): *Opplæringstilbudet til minoritetspråklige innen barnehage og grunnskolelæring*. Rapport 01/2010. Telemarkforskning-Notodden.
- Darling-Hammond, L. (1999): *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*. Seattle: University of Washington, Center for Study of Teaching and Policy.
- Darling-Hammond, L. og P. Youngs (2002): «Defining Highly Qualified Teachers: What Does Scientifically-Based Research Actually Tell Us?», i *Educational Researcher* 31 (9).
- Daugstad, G. (2006a): *Grenseløs kjærlighet? Ekteskapsmønstre og familieinnvandring i det flerkulturelle Norge*, Rapport 2006/39, Statistisk sentralbyrå.
- Daugstad, G. (2006b): *Omfang av bruk av kontantstøtte blant barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn*. Rapport 2006/26. Statistisk sentralbyrå.
- Daugstad, G. (2008): *Innvandring og innvandrere 2008*, Statistiske analyser 103, Statistisk sentralbyrå. 2008.
- Daugstad, G. og T. Sandnes (2008): *Gender and Migration. Similarities and disparities among women and men in the immigrant population*, Rapport 2008/10. Statistisk sentralbyrå.
- Daugaard, Line Møller og Anne Holmen (2008): «At utvikle tale- og lytteferdigheter på andetsproget gjennom samtaler», i Elisabeth Selj og Else Ryen (red.): *Med språklige minoriteter i klassen. Språklige og faglige utfordringer*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Delpit, L. (1995): *Other People's Children*. New York: New Press.
- De Luna, Claire Mock-Muñoz (2009): The role of schools in migrant children's mental health, wellbeing and integration, *Kontur tidsskrift* 2009; 9 (15): 34-41.
- DiMaggio, P. (1982): Cultural Capital and School Success. The Impact of Status Culture Participation on the Grades of United States High-School-Students. *American Sociological Review* 47 (2): 189-201.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1998): *Må de være ute om vinteren? Oppfatning om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Fafo-rapport 262.
- Djuve, Anne Britt og Marianne Dæhlen (2010): Frafall fra norskopplæring i Oslo kommune. En analyse basert på SITS. Fafo-notat 2010: 9.

- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2010): Krafttak for norskopplæring – et første inntrykk. Rapportering fra kvalitative intervjuer ved skolene som deltar. Fafo-notat 2010: 10.
- Drange, Ida (2009): «Sysselsatt eller tilsidesatt? Heltidstilpasning blant høyt utdannede minoritetskvinner,» kapittel 10 i Gunn Elisabeth Birkelund og Arne Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Duncan, G. J. og J. Brooks-Gunn (red.) (1997): *Consequences of Growing up Poor*. New York: Russel Sage Foundation.
- Dzamarija, Minja Tea (2010): *Barn og unge med innvandrereforeldre – demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*. SSB-rapport 2010/12.
- Dæhlen, Marianne, Anna Hagen og Dagfinn Hertzberg (2008): *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv*. Fafo-notat 2008:27.
- Døving, Erik, Odd Bjørn Ure, Anita Tobiassen og Dagfinn Hertzberg (2006): *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006*. Sluttevaluering. SNF-rapport 32/06.
- ECON Pöyry (2007): *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. Rapport 2007-059.
- Edwards, A., H. Daniels, T. Gallagher, J. Leadbetter og P. Warmington (red.) (2009): *Improving Inter-professional Collaborations Multi-agency working for children's wellbeing*. New York: Routledge.
- Egeberg, Espen (red.) (2007): *Minoritetsspråklige med særskilte behov. En bok om utredningsarbeid*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Egeberg, Espen (2008): «PRT – Pivotal Response Treatments. En metode i arbeid med autisme», *Skolepsykologi* 5:45-57.
- Egelund, N., P. Haug og B. Persson (red.) (2006): *Inkluderende pedagogik i skandinavisk perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Eide, Ketil (2000): *Barn i bevegelse: Om oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktninger*. Høgskolen i Telemark, Porsgrunn.
- Eitinger, Leo (1981): *Fremmed i Norge*. Oslo: Cappelen.
- Elstad, Eyvind og Are Turmo (2007): «Strategi- bruk, motivasjon og interesse for realfag: forskjeller mellom minoritets- og majoritetselver», *Tidsskrift for Ungdomsforskning* 2007; 7 (2): 23-44.
- Elstad, Eyvind og Are Turmo (2007): Kjønnforskjeller i motivasjon, læringsstrategibruk og selvregulering i naturfag, *NorDiNa* 6, 1/07: 57-75.
- Elstad Eyvind og Turmo Are (2009): «Når naturfagoppgaver blir vanskelige for minoritetselver», i *Bedre Skole* 3/2009.
- Elstad, Jon Ivar (2008): *Utdanning og helseulikheter. Problemstillinger og forskningsfunn*. Rapport. Helsedirektoratet.
- Engen, Thor Ola, Lars Andreas Kulbrandstad og Sigrun Sand (1996): *Til keiseren hva keiserens er? Om minoritetselevenenes læringsstrategier og skoleprestasjoner. Sluttrapport fra prosjektet Minoritetselevenenes skoleprestasjoner*. Hamar, Oplandske bokforlag.
- Engen, Thor Ola (2003): «'Sometimes I two-times think ...': competing interpretations of inclusion for language minority students», i T. Booth, K. Nes og M. Strømstad (red.): *Developing inclusive teacher education*. New York: Routledge.
- Engen, Thor Ola (2004): «'The Fourth Year Slump' i lys av Vygotski og Ricoeur», i *Forsterket tilpasset norskopplæring. Grunnskolen*. Ressursperm. Utdanningsetaten, Oslo Kommune.
- Engen, Thor Ola og Lars Andreas Kulbrandstad (2008): *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal.
- Engen, Thor Ola, Chamilla Strædet Kristoffersen, Lise Skoug Obel, Sigrun Sand, Tove Skoug og Berit Zachrisen (2009): «Et prosjekt for en videreutvikling av førskolepedagogikken», *Første steg* 1/2009.
- Epstein, J. L. (2001): *School, family, and community partnerships. Preparing educators and improving schools*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Eriksen, T. H. (red.) (2006): *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Erikson, R. og J. O. Jonsson (1996): *Can Education be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*. Boulder, Colorado: Westwood Press.
- Espenakk, Unni m. fl. (2007) *Språkveilederen*. Bredtvet kompetansesenter.
- Evensen, Øystein (2009): «Høyt utdannede innvandrere etterkommeres møte med arbeidsmarkedet», kapittel 11 i Gunn Elisabeth Birkelund og Arne Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Falch, Torberg og Linn Renée Naper (2008): *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*. Rapport 1/2008. Senter for økonomisk forskning.

- Falch, Torberg og Ole Henning Nyhus (2009): *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*. Rapport. Senter for økonomisk forskning. Desember 2009.
- Falch, Torberg, Anne Borge Johannesen og Bjarne Strøm (2009): *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Senter for økonomisk forskning. Desember 2009.
- Fandrem, Hildegunn (2009): *Psychological and sociocultural adaptation among adolescents in Norway with immigrant backgrounds*. Senter for adferdsforskning 2009.
- Fekjær, S. (2006): «Utdanning hos annengenerasjon etniske minoriteter i Norge», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 47 (1): 57-93.
- Fekjær, S. og M. S. Leirvik (Under publisering): Silent gratitude. Education among the Vietnamese Second Generation in Norway, *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Fock, Eva (2009): «Experiences from a high school project in Copenhagen – reflections on cultural diversity in music education», side 381-394 i Bernd Clausen, Ursula Hemetek og Eva Sæther (red.): *Music in motion diversity and dialogue in Europe*. Bielefeld: Transcript.
- Friberg, Jon Horgen (2005): *Ungdom, fritid og deltagelse i det flerkulturelle Oslo*. Fafo-notat 2005:16.
- Frøseth, Mari Wigum, Elisabeth Hovdhaugen, Håkon Høst og Nils Vibe (2008): *Tilbudsstruktur og gjennomføring i videregående opplæring. Delrapport 1. Evaluering av Kunnskapsløftet*. Rapport 40/2008. NIFU STEP.
- Frøseth, Mari Wigum og Eifred Markussen (2009): «Gjennomstrømning og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring», kapittel 4 i Eifred Markussen (red.): *Videregående opplæring for (nesten) alle*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Gautun, Heidi (2007): *Hjemmebarna. En evaluering av språkstimulerende tiltak til 4-5-åringer som ikke går i barnehage*. FAFO-notat 2007: 17.
- Gay, G. (2000): *Culturally Responsive Teaching*. New York: Teachers College Press.
- Gibson, M. A. og J. U. Ogbu (red.) (1991): *Minority Status and Schooling. A Comparative Study of Immigrant and Involuntary Minorities*. New York: Garland Publishing, Inc.
- Giæver, Katrine (2006): Å utvikle språk i inkluderende lekemiljøer, i *Barnehagefolk* nr. 4: 18-22.
- Giæver, Katrine (2010): *Jeg prøvde å fortelle at islam betyr fred. En fenomenologisk studie av elleve muslimers møter med barnehager og skoler*. Masteroppgave. Høgskolen i Oslo.
- Gjervan, Marit (red.) (2006): *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*. Kunnskapsdepartementet.
- Golden, Anne (1998): *Ordforråd, ordbruk og ordlæring i et andrespråksperspektiv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Goldthorpe, J. H. (2000): *On Sociology. Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodwin, A. L. (red.) (1997): *Assesment for Equity and Inclusion: Embracing All Our Children*. New York: Routledge.
- Gran, H. M. (2007): *Hvor norsk skal man bli? Danning mellom kulturer. Et møte med noen somaliske foreldre*. Masteroppgave, Høgskolen i Oslo.
- Granholt, Marit og Anne Furu (2006): *Et kompass for inkludering*. Høgskolen i Oslo.
- Gravaas, Bente Christine, Torbjørn Hægeland, Lars J. Kirkebøen og Kjartan Steffensen (2008): *Skoleresultater 2007. En kartlegging av karakterer fra grunn- og videregående skoler i Norge*. SSB-notat 2008/24. Statistisk sentralbyrå.
- Gravois, T. A. og S. A. Rosenfield (2006): «Impact of Instructional Consultation Teams on the Disproportionate Referral and Placement of Minority Students in Special Education», *Remedial & Special Education*, 27, 42-52.
- Greve, Anne, Jan-Erik Johannson og Solveig Østrem (2009): «Kartlegging av barn». *Aftenposten*, 17. juni 2009.
- Grimstad, Birgitte F. og Hilde Osdal (2007): *Nynorsk i andrespråksopplæringa*. Arbeidsrapport nr. 210. Høskulen i Volda.
- Grindland, Mina Verlo (2009): «Minoritetselevs frafall fra videregående opplæring», kapittel 3 i Gunn Elisabeth Birkelund og Arne Mastekasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Gruvstedt, Maria Becker, Eva Saether og Bo Ingvar Olsson (2000): *World Music School : musikkundervisning i en mångkulturell skola. Perspectives in music and music education*. Malmö: Malmö Academy of Music.

- Grødem, Anne Skevik (2009): The impact of poverty and immigrant background on children's school satisfaction: evidence from Norway. *International Journal of Social Welfare*, 18 (2): 193-201.
- Grøgaard, Jens B., Tove Midtsundstad og Marit Egge (1999): *Følge opp – eller forfølge – Evaluering av Oppfølgingstjenesten i Reform 94*, Fafo-rapport 263, Fafo, Oslo 1999.
- Grøgaard, Jens B., Håvard Helland og Jon Lauglo (2008): *Elevenes læringsutbytte: Hvor stor betydning har skolen? En analyse av ulikhet i elevers prestasjonsnivå i fjerde, syvende og tiende trinn i grunnskolen og i grunnkurset i videregående*. Rapport 45/2008, NIFUSTEP.
- Gulbrandsen, L. og A. Sundnes (2004): *Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager. Statusrapport ved kvalitetssatingsperiodens slutt*. NOVA-rapport 9/04.
- Gulbrandsen, L. (2009): *Førskolelærere og barnehageansatte*. NOVA-notat 4/09.
- Gullestad, Marianne (2002): *Det norske sett med nye øyne*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulløv, E. og H. Bundgaard (2008): *Forskel og fellesskap. Minoritetsbørn i daginstitution*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hagen, A. og S. Skule (2008): *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*. Fafo-rapport 2008: 7.
- Hagen, A. og T. Nyen (2009): «Kompetanseutvikling for lærere», i Mona Raabe (red.): *Utdanning 2009 – læringsutbytte og kompetanse*. Statistiske analyser 11. Statistisk sentralbyrå.
- Hakuta, Kenji, Yuko Goto Butler og Daria Witt (2000): *How Long Does It Take English Learners to Attain Proficiency?* The University of California Linguistic Minority Research Institute, Policy Report 2000-1.
- Hansen, Marianne Nordli og Fredrik Engelstad (2005). «Samfunnsklasser og klasseteorier», i Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red.): *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hatlem, Marianne (2008): *Åpen barnehage – en møteplass i et fellesskapsperspektiv*. Masteroppgave i barnehage- og profesjonsutvikling Danmarks pædagogiske universitetsskole, Århus universitet i København, Høgskolen i Vestfold, Avdeling for lærerutdanning.
- Hatlem, Marianne og Catharina Frank (2009) «Den åpne barnehagen et tilbud med egenverdi og en overgangsarena før den ordinære barnehagen», *Første Steg* 2/2009.
- Hattie, John (2009): *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge 2009.
- Haug, Peder (2008): *Klasseromforskning. Kunnskapsstatus og konsekvensar for lærarrolla og lærarutdanning*. Oppdragsnotat til Kunnskapsdepartementet.
- Hauge, Ann-Magritt (1989): *Barn i grenseland*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hauge, Ann-Magritt (2007): *Den felleskulturelle skolen*. 2. utgave Oslo: Universitetsforlaget.
- Hauge, Ann-Magritt (2008): «Organisering av opplæringen for språklige minoriteter», i Elisabeth Selj og Else Ryen (red.): *Med språklige minoriteter i klassen. Språklige og faglige utfordringer*. Oslo: Cappelen.
- Havnes, T. og M. Mogstad (2009): *No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes*, Discussion Paper, 582, Statistisk sentralbyrå.
- Heath, A. F., C. Rothson, m. fl. (2008): *The second generation in Western Europe: Education, unemployment and educational attainment*. Annual Review of Sociology 34: 211-235.
- Helgeland, Geir (2008): «Retten til utdanning», i Høstmælingen, Njål, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgeland, Kjetil (2010): *Should I Stay or Should I Go? – Forskjeller i frafall fra høyskolene etter innvandrerbakgrunn*, Masteroppgave, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Helland, Håvard (1997): *Etnisitet og skoletilpassning. En undersøkelse av norske, pakistanske og konfusianske Osloungdommers skoleprestasjoner*. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Magistergrad (sosiologi).
- Håvard Helland 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*. Rapport 26/2004. NIFU STEP.
- Helland, Håvard (2006): *Progresjon og kompetanseoppnåelse i yrkesfagopplæring*. NIFU STEP Arbeidsnotat 9: 2006.
- Henriksen, Kristin (2006): «Studievalg blant innvandrerbefolkningen – bak apotekdisken, ikke foran tavla», *Samfunnsspeilet* nr. 4/2006. Statistisk sentralbyrå.

- Henriksen Kirstin (2008a): «Utdanning», i Blom, S og K Henriksen: *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008: 5. Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen Kristin (2008b): «Norskkunnskaper», i Blom, S og K Henriksen: *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008: 5. Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen Kristin (2008c): Overkvalifiserte innvandrere: Leger på lager, *Samfunnsspeilet* nr. 3/2008. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hernes, Gudmund (1974): Om ulikhetens reproduksjon. Hvilken rolle spiller skolen? *I forskningens lys*: 231-251.
- Hernes, Gudmund (2010): *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Fafo-rapport 2010:03.
- Hollås, H. (2007): «Utdanning. Kvinner dominerer på nesten alle nivåer». *Samfunnsspeilet* 5-6/2007. Statistisk sentralbyrå.
- Holten, Ingeborg Sæbøe (2009): *Barn av språket. En kritisk og teoretisk studie av diskurser i flerspråklige og spesialpedagogiske kontekster*, Masteroppgave, Høgskolen i Oslo.
- Hvenekilde, Anne, Elisabeth Bergander, Vigdis Lahaug og Kari Midttun (1996): *Alfa og Omega. Om alfabetiseringsundervisning for voksne fra språklige minoriteter*. Oslo: Novus Forlag.
- Hvistendahl, Rita (2009): «Elever fra språklige minoriteter i norsk skole», kapittel 4 i Rita Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget 2009.
- Hordaland fylkeskommune (2006): *Flere flerspråklige fullfører. Satsing mot frafall. Rapport Hordaland fylkeskommune*, Opplæringsavdelingen.
- Husby, Olaf (2009): «Talt bokmål: Målspåk for andrespråksstudenter?», *NOA norsk som andrespråk*, 25 (2): 9-40.
- Hyltenstam, K., O. Brox, T. O. Engen og A. Hvenekilde (1996): *Tilpasset språkopplæring for minoriteter*. Konsensuskonferanse 9.-10. januar 1996. Oslo: Forskningsrådet.
- Høigaard, Anne (2009): Språkkartlegging av minoritetsspråklige barn (tospråklige barn) og av språkmiljø», notat til Østbergutvalget, 31. desember 2009.
- Høigård, Anne, Ingeborg Mjør og Trude Hoel (2009): *Temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Høydahl, E. (2008): «Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato», *Samfunnsspeilet* nr. 4/2008, Statistisk sentralbyrå.
- IEA (2007): *PIRSL 2006 International report – IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Boston College, Boston.
- IMDi (2008a): *Hva koster norsken? Kostnader i syv kommuner til norskopplæring for voksne innvandrere*. Rapport 8-2008.
- IMDi (2008b): *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*. Rapport 9-2008.
- IMDi (2009): *Hvordan går det med integreringen?* Årsrapport 2008. Rapport 2-2009.
- IMDi (2010): *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*. Årsrapport 2009. Rapport 1-2010.
- James, Allison og Alan Prout (red.) (1990): *Constructing and reconstructing childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*. London: Falmer Press.
- Johansson, E. (2004): «Learning encounters in preschool: Interaction between atmosphere, view of child and of learning», *International Journal of Early Childhood*, 36: 9-26.
- Johnsen, Margaret (2008): «Foreldre, lærere – leksehjelpere», i Sigrun Aamodt og An-Magritt Hauge (red.): *Familielæring og andre modeller innenfor flerkulturelt pedagogisk arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnson-Perrodin, Lorri M., Todd V. Fletcher og Candace S. Bos (1998): *Scaffolded instruction: Promoting biliteracy for second language learners with language/learning disabilities*. Revista electrónica de investigación y evaluación educativa 4.
- Kavli, Hanne C. (2001): *En dråpe men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barneha-gebruk blant etniske minoriteter*. FAFO-rapport 349.
- Kavli, Hanne C. (2007): *En felles fritid? Livet etter skolen blant barn og unge i Oslo*. FAFO-rapport 2007: 22.
- Kavli, Hanne C., Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta – En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007: 34.
- Kibsgaard, Sonja og Olaf Husby (2002): *Norsk som andrespråk i barnehage og småskole*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Kjelstadli, Knut (2003a): «Del III 1901-1940», I nasjonalstatens tid 1814-1940 (bind 2), i Kjelstadli (red.): *Norsk innvandringshistorie*. Oslo: Pax. 2003.
- Kjelstadli, Knut (red.) (2003b): *Norsk innvandringshistorie*. Oslo: Pax. 2003.
- Kjelaas, Irmelin (2009): «Trollet bodde i vann med fart i' – om stimulering av ord- og begrepskompetanse hos flerspråklige førskolebarn», *NOA norsk som andrespråk*, 25 (2):58-88.
- Kjærnsli, Marit, Svein Lie, Rolf Vegar Olsen og Astrid Roe (2007): *Tid for Tunge Løft – Norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA 2006*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klepp, Ingun (2002): *Ein diskursiv analyse av relasjonar mellom somaliske familiar og lokalbefolkningen i ein vestnorsk bygdeby*. Hovedfagsoppgave, Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Klesmer, H. (1994): Assessment and teacher perceptions of ESL student achievement. *English Quarterly*, 26 (3): 8-11.
- Klette, Kirsti (red.) (2003): *Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Synteserapport. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Knudsen, Jan Sverre (2008): «Glatte Gater – musikkproduksjon i et urbant ungdomsmiljø», i Mads Krogh og Birgitte Stougaard (red.): *Hiphop i Skandinavi*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knudsen, Jan Sverre (2010): «Musikkulturelt mangfold – forskjeller og fellesskap», i Geir Salvesen og Jon Helge Sætre (red.): *Allmenn musikkundervisning: Perspektiver på praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Koegel, Robert L. og Lynn Kern Koegel (2006): *Pivotal Response Treatments for Autism: Communication, Social, & Academic Development*. Paul H. Brookes Publishing Co.
- Kolby, Hanne Elisabeth og Ståle Østhus (2009): «Karakterprestasjoner i høyre utdanning blant etterkommere av innvandrere,» kapittel 8 i Gunn Elisabeth Birkelund og Arne Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Psykisk helse for barn i asylmottak*. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe. Juli 2005.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): *Kartlegging av lover og forskrifter om internkontroll i kommunar og fylkeskommunar. Rapport utarbeidd av sekretariatet for arbeidsgruppa som skal foreslå tiltak for å styrkja eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar*. 15. desember 2009.
- Koren, C. og C. K. Sture (2004): *Mødre med barn i kontantstøttealder. Yrkestilknytning, arbeidstid og barnetilsyn*. NOVA skriftserie 3/04.
- Kramsch, C. 1993. *Context and Culture in Language Teaching*. Oxford: Oxford University Press.
- Kramvig, B. (2007). *Fedres involvering i skolen. Delrapport fra forskningsprosjektet «Cultural encounters in school. A study of parental involvement in lower secondary school»*. Norut-rapport 05/2007.
- Krange, Olve og Anders Bakken (1998): «Innvandrerungdoms skoleprestasjoner. Tradisjonelle klasseskiller eller nye skillelinjer?», *Tidskrift for samfunnsforskning*, 39 (3): 381-410.
- Kulbrandstad, Lise Iversen (2003): *Lesing i utvikling. Teoretiske og didaktiske perspektiver*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kulbrandstad, Lise Iversen (2005): «Rom for andrespråk – perspektiver fra klasseromsforskning», *NOA norsk som andrespråk*. 21.
- Kunnskapsdepartementet (2007a): *Likeverdig opplæring i praksis!*, Strategiplan, Revidert utgave februar 2007.
- Kunnskapsdepartementet (2007b): *Kompetanse i barnehagen*. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010.
- Kunnskapsdepartementet (2008a): *Fra eldst til yngst*. Veileder.
- Kunnskapsdepartementet (2008b): *OECD Thematic Review on Migrant Education – Country Background Report for Norway*. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/44/42485380.pdf>.
- Kvaran, Knut (2009): «Skolebarnehagen», *Dagbladet*, 11. juni 2009.
- Launikari, Mika og Sauli Puukari (red.) (2005): *Multicultural Guidance and Counselling – Theoretical Foundations and Best Practices in Europe*, Institute for Educational Research, University of Jyväskylä, Jyväskylä 2005.
- Lappegård, Trude og Torkil Løwe (2009): *Barnehagedeltakelse og foreldrebetaling etter sosial bakgrunn*. Tabellnotat. Notater 2009/21. Statistisk sentralbyrå.
- Lareau, A. (2000): *Home advantage. Social class and parental intervention in elementary education*. Lanham, Md., Rowman & Littlefield Publishers.

- Lauglo, Jon (1996): *Motbakke, men med driv? Innvandrerungdom i norsk skole*. Rapport 6/98. Oslo: Ungforsk.
- Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999): *Mellom håp og lengsel: å leve i asylmottak*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Lauritsen, Kirsten (2009): *Barnehagetilbødet til asylsøkjerbarn*. Notat til Østbergutvalget, 14. desember 2009.
- Laursen, Helle Pia 2006: «Andetsprogspektiver på tematiske mønstre i Naturfagsundervisningen», *Nordand. Nordisk tidsskrift for andrespråksforskning*. 1(1): 51 – 72.
- Leirvik, M. S. (2010): «'For mors skyld'. Utdanning, takknemlighet og status blant unge med pakistansk og indisk bakgrunn.» *Tidsskrift for ungdomsforskning* 10 (1).
- Loona, Sunil (1995): «Den norske skolen og innvandrerforeldre – er et jevnbyrdig samarbeid mulig?», i Arnberg P. og B. Ravn (red): *Mellom hjem og skole*. Oslo: Pax forlag.
- Lund, Ragnhild (2004): «Lærebøker i engelsk: Hvordan ivaretas det flerkulturelle perspektivet?», i Dagrun Skjelbred og Bente Aamotsbakken (red.): *Fokus på pedagogiske tekster 7. Seks artikler om det flerkulturelle perspektivet i lærebøker*. Notat 1/2004. Høgskolen i Vestfold.
- Lødding, Berit (2003): *Frafall blant minoritetspråklige. Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetspråklige elever i overgangen fra 10. klasse til videregående opplæring*. NIFU skriftserie nr. 29/2003.
- Lødding, Berit (2007): *Bortvalg og kompetanse i videregående opplæring. I Utdanning 2007 – muligheter, mål og mestring*. Statistiske analyser 90. Statistisk sentralbyrå.
- Lødding, Berit (2009): *Sluttere, Slitere og sertifiserte: Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetspråklige ungdommer i videregående opplæring*. Rapport 13/2009. NIFU STEP.
- Lødding, B. & J.S. Borgen (2008): *Karriereveiledning i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring*. Rapport 41/2008. NIFUSTEP.
- Løge, I. K., I. Bø, H. Omdahl og A. A. Thorsen (2003): *Hva skjer ved overgangen barnehage – skole? Tverrfaglig samarbeid rundt skolestart – teori og evaluering*. Rapport II. Høgskolen i Stavanger: Senter atferdsforskning.
- Markussen, Eifred, Marit Strømstad, Tone Cecilie Carlsten, Rune Hausstätter og Thomas Nordahl (2007): *Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007*. Rapport 1 fra prosjektet: Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet. NIFUSTEP rapport 19/2007.
- Markussen Eifred og Nina Sandberg (2005): *Stayere, sluttere og returnerte. Om 9756 ungdommer på Østlandet og deres karriere i videregående opplæring frem til midten av det tredje skoleåret*. NIFUSTEP Skriftserie 6.
- 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 på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. NIFUSTEP rapport 3/2006.
- Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg (2008): *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. NIFUSTEP rapport 13/2008.
- Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth og Jens B. Grøgaard (2009): *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet*. NIFUSTEP rapport 17/2009.
- Markussen, Eifred, Håkon Høst, Miriam Evensen og Tine S Prøitz (2009): *Evaluerings av forsøk med praksisbrev*. Delrapport 1 2009. NIFUSTEP rapport 32/2009.
- Martincic, Jessica (2009): «Tospråklig opplæring i grunnskolen», kapittel 5 i Rita Hvistendahl (red.): *Flerspråklig i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Martin-Jones, M. og K. Jones (red.) (2000): *Multilingual Literacies*. Amsterdam: John Benjamin Publishing Company.
- Munthe, Elaine og Elin Thuen (2009): Lower secondary school Teachers' Judgments of Pupils' Problems. Teachers and Teaching; theory and practice. *Teachers and Teaching*, Volume 15 (5): 563-578.
- Mogstad, M. og M. Rege (2009): «Tidlig læring og sosial mobilitet. Norske barns muligheter til å lykkes som voksne», vedlegg 2 i *NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget*.

- Monsrud, M.-B., M. K. Bjerkan og A.-C. Thurmann-Moe (2008): «Utvikling av morsmålsbaserte kartleggingsverktøy – foreløpige erfaringer», *Dyslexi – aktuelt om les- og skrivsvårigheter*, 13 (1): 18-21.
- Modood, T. (2004): «Capitals, ethnic identity and educational qualifications», *Cultural Trends* 13 (2): 87-105.
- Moser, Thomas, Turid Thorsby Jansen, Mari Pettersvold og Berit Aanderaa (2006): *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel*. Delrapport 6: Oppsummering og anbefalinger. Rapport 8/2006. Høgskolen i Vestfold.
- Motsieloa, Viveca (2003): *Det måste vara någonting annat. En studie om barns upplevelser av rasism i vardagen*. Rädda barnen. Sverige.
- Mouw, T. og Y. Xie (1999): «Bilingualism and the academic achievement of first- and second-generation Asian Americans: Accommodation without assimilation.» *American Sociological Review* 65 (April): 232-252.
- Myklebust, Randi (1993): «Undervisning på to språk. En analyse av den tokulturelle klassemodellen i Oslo – med vekt på den tospråklige undervisningen i matematikk og o-fag». *NOA norsk som andrespråk*. Årgang 17. Institutt for lingvistiske fag, Universitetet i Oslo.
- Møller, Jorunn, Tine S. Prøitz og Petter Aasen (red.) (2009): *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Rapport 42/2009. NIFUSTEP.
- NAFO (2010): *Sluttrapport, tiltak 20 Likeverdig opplæring i praksis! Ungdom med svak grunnopplæring fra hjemlandet og kort botid i Norge*. 21. januar 2010.
- Nergård, Trude B. (2003): *To års gratis barnehetilbud for familier med innvandrerbakgrunn – fører det til økt integrering? Evaluering av et forsøk*. NOVA-rapport 6/03.
- Nergård, Trude B. (2006): *Hva skjer med innvandrersfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?* NOVA-rapport 12/06.
- Nerland, Monika (2004): «Musikpedagogikken og det musikkulturelle mangfoldet – noen utfordringer for musikkpedagogisk virksomhet i vår tid», i Geir Johansen, Signe Kalsnes og Øivind Varkøy (red.): *Musikkpedagogiske utfordringer: artikler om musikkpedagogisk teori og praksis*. Oslo: Cappelen.
- Nielsen, Alva Albæk og Mogens Nygaard Christoffersen (2009): *Børnehavens betydning for barns utvikling, En forskningsoversigt*, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velferd.
- Nordahl, Thomas og Terje Overland (1998): *Idealer og realiteter: Evaluering av spesialundervisningen i Oslo kommune*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordahl, Thomas (2003): «Møtet mellom en hegemonisk skole og handlende ungdom» *Tidskrift for ungdomsforskning* 2 (3).
- Nordahl, Thomas (2007): *Hjem og skole. Hvordan skape et bedre samarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, Thomas og Anne-Karin Sunnevåg (2008): *Spesialundervisning i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 2-2008.
- Nordahl, Thomas og Hausstätter, Rune Sarromaa (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Høgskolen i Hedmark.
- Nordenbo, Sven Erik, Michael Søgaard Larsen, Neriman Tiftikçi, Rikke Eline Wendt, Susan Østergaard (2008): *Lærerkompetanser og elevs læring i førskole og skole. Et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet*, Oslo. Teknisk Rapport. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning. København 2008.
- NOU 1986: 8 *Flyktningers tilpasning til det norske samfunn*.
- NOU 1995: 12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge*.
- NOU 1995: 18 «... og for øvrig kan man gjøre som man vil». *Ny lovgivning om opplæring*.
- NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.
- NOU 1997: 25 *Ny kompetanse*.
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.
- NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*.
- NOU 2003: 16 *I første rekke*.
- NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.
- NOU 2007: 6 *Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen*.
- NOU 2007: 11 *Studieforbund – læring for livet*.
- NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*.
- NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i Barnevernet*.
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2009: 18 *Rett til læring*.

- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt – Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.*
- Nyhus, L. (2005): *Å møte barn med respekt – evaluering av et utviklingsarbeid i Inderøybarnehagen.* ØF-rapport nr. 16/2005. Østlandsforskning.
- Nyhus, L. og Kolstad, I. (2004): *Kvalitet i relasjonsarbeid – om samspeillet mellom voksne og barn i Gjøvikbarnehagen.* ØF-rapport nr. 13/2004. Østlandsforskning.
- OECD (2001): *Starting Strong.*
- OECD (2006): *Starting Strong II Early Childhood Education and care.*
- OECD (2008): *Jobs for Youth – Norway.*
- OECD (2009a): *Norge. OECD-rapport om opplæring for minoritetspråklige.* Foreløpig norsk oversettelse (juni 2009).
- OECD (2009b): *Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway.*
- OECD (2010a): *Closing the Gap for Immigrant Students. Policies, Practice and Performance.* OECD Reviews of Migrant Education. 22. april 2010.
- OECD (2010b): *Denmark. OECD Reviews of Migrant Education.* March 2010
- OECD (2010c): *Sweden. OECD Reviews of Migrant Education.* Mars 2010.
- Ogden, T., M.-A. Sørli og K. Amlund Hagen (2007): «Building strength through enhancing social competence in immigrant students in primary school: A pilot study», *Journal of social and emotional difficulties*, 12 (2): 105-107.
- Ogbu, J. U. (1991): *Immigrant and Involuntary Minorities in Comparative Perspective. Minority Status and Schooling. A Comparative Study of Immigrant and Involuntary Minorities.* New York: Garland Publishing, Inc.
- Olsen, Bjørn (2008): *Innvandrerungdom og etterkommere i arbeid og utdanning. Hvor forskjellige er unge med ikke-vestlig bakgrunn fra majoriteten?* Rapport 2008/33. Statistisk sentralbyrå.
- Opheim, Vibeke og Liv A. Støren (2001): *Innvandrerungdom og majoritetsungdom gjennom videregående til høyere utdanning.* Rapport 7/2001. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Opinion (2010): *Hvordan informerer kommunene innvanderne om norskopplæring?*
- Oppedal, Brit m. fl. (2008): *Psykososial tilpasning og psykiske problemer blant barn i innvandrerfamilier.* Rapport 2008:14. Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) *Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).* Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).* Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) *Om lov om frittstående skolar (friskolelova).* Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova.* Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 28 (2007-2008) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 40 (2007-2008) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.* Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 46 (2007-2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen).* Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 47 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (Om formålet med barnehagen).* Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage).* Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 54 (2007-2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om faget kristendoms-, religions- og livssynskunnskap og rett til avgrensa fritak).* Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager).* Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.* Kunnskapsdepartementet.
- Oxford Research (2008): *Se han snakker! Evaluering av kartleggingsverktøyet Språk 4.* November 2008.
- Oxford Research (2009): *Elevene svarer! Analyse av elevundersøkelsen 2009.* På oppdrag for Utdanningsdirektoratet.
- Palludan, Charlotte (2005): *Børnehaven gør en forskel.* København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Palm, Kirsten (2006): «Å lære fag på andrespråket – klasserommets praksisformer og minoritetelvenes opplæringsbehov». *NOA norsk som andrespråk*. 22 (2): 22-40.

- Palm, Kirsten og Hein Lindquist (2009): *Læring i en flerspråklig skole. Tospråklig opplæring på barnetrinnet – et eksempel på en organiseringsmodell*. HiT Skrift. Høgskolen i Telemark 3-2009.
- Parszyk, I.-M. (1999): *En skola för andra. Minoritetslevers upplevelser av arbets- och livsvilkor i grundskolan*. Stockholm: HLS Förlag.
- Pastoor, Lutine de Wal (2008): *Learning discourse: Classroom learning in and through discourse. A case study of a Norwegian multiethnic classroom*. Department of Psychology. Faculty of Social Sciences. University of Oslo.
- Pettersen, Silje Vatne (2003): Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002. SSB-rapport 2003/9. Statistisk sentralbyrå.
- Pihl, Joron (2005): *Etnisk mangfold i skolen. Det sakkyndige blikket*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Portes, A. og R. G. Rumbaut (2001): *Legacies. The story of the immigrant second generation*. Berkeley, California: University of California Press.
- Prop. 105 L (2009-2010) *Endringer i barnehageloven*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009-2010) *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2009-2010) *Barne- og likestillingsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2009-2010) *Kunnskapsdepartementet*.
- Rambøll Management (2006a): *Evaluering av tilskuddsordningen – Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder*.
- Rambøll Management (2006b): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*. Endelig rapport.
- Rambøll Management (2007): *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*.
- Rambøll Management (2008a): *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge*.
- Rambøll Management (2008b): *Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunen*.
- Rambøll Management (2008c): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Rapport.
- Rambøll Management (2009a): *Evaluering av læreplanene i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og i morsmål*. Delrapport 1.
- Rambøll Management (2009b): *Evaluering av språkløftet og utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever*. Slutt-rapport.
- Rambøll Management (2009c): *Evaluering av tilskudd til læremidler*. Rapport desember 2009.
- Rambøll Management (2010): *Evaluering av kompetansetiltaksprosjekt i språkstimulering og flerkulturell pedagogikk for barnehageansatte 2005-2009 i regi av NAFO*. Rapport.
- Raundalen, Magne, Gustav Lorentzen og Atle Dyregrov (2005): *Gruppearbeid i flyktningfamilier: barnegrupper og foreldreveiledning*, Pedagogisk forum, Oslo
- Richman, Naomi (1998): *In the midst of the whirlwind: a manual for helping refugee children*, Stoke on Trent: Trentham Books.
- Riksrevisjonen Dokument nr. 3:10 (2005-2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*.
- Riksrevisjonen Dokument nr. 3:14 (2007-2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående opplæringsnivå*.
- Riksrevisjonen Dokument nr. 3:13 (2008-2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene*.
- Riksrevisjonen Dokument 1 (2009-2010) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*.
- Roe, Astrid (2007): «Strategier for lesing» i Eyvind Elstad og Are Turmo (red.): *Læringsstrategier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roe, Astrid (2008): *Lesedidaktikk – etter den første leseopplæringen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rognerud, L. M. (2008): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2008*, Rapporter 33/2008, Statistisk sentralbyrå.
- Rogstad, J. (2001a): *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Unipax.
- Rogstad, J. (2001b): 'Små årsaker – store forskjeller. Forklaringer på ulikhet i det flerkulturelle Norge', *Tidsskrift for samfunnsforskning* 42: 623-644.
- Roko, H. N. (2006): *Barn med minoritetsbakgrunn i barnehagen: Foreldresamarbeid til barnets beste*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Romaine, S. (1995): *Bilingualism*. Second edition. Oxford: Blackwell Publishers

- Roscigno, V. J. and J. W. Ainsworth-Darnell (1999): «Race, cultural capital, and educational resources: Persistent inequalities and achievement returns», *Sociology of Education* 72 (3): 158-178.
- Rumbaut, R. G. (1994): «The Crucible Within: Ethnic Identity, Self-Esteem and Segmented Assimilation Among Children of Immigrants», *International Migration Review* 28: 748-794.
- Ryen, Else (2008): «Lærerkompetanse i en flerspråklig og flerkulturell skole», kapittel 15 i Sigrunn Aamodt og An-Magritt Hauge (red.) *Familielæring og andre modeller innenfor flerkulturelt pedagogisk arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryen, E., A. H. Wold og L. deW. Pastoor (2009): «Det er egen tolkning, ikke direkte regler. Minoritetsspråklige elevers morsmålsopplæring og bruk av morsmål», i Rita Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rønsen, M. (2005): *Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbeidstilbud*. Rapport 23/2005. Statistisk sentralbyrå.
- Raabe, Mona (2009): «Hovedtall for utdanning», i Mona Raabe (red.): *Utdanning 2009 – læringsutbytte og kompetanse*. Statistiske analyser 11. Statistisk sentralbyrå.
- Sadowski, M (red.) (2008): *Teaching Immigrant and Second-Language Students. Strategies for Success*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Sand, Sigrun og Tove Skoug (2002): *Integrering – språk mellom intensjon og realitet? Evaluering av prosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo, Rapport 1*. Høgskolen i Hedmark rapport nr 1-2002.
- Sand, Sigrun og Tove Skoug (2003): *Prosjektbarnehagen og 4-åringene. Evaluering av prosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle 4- og 5-åringeri Bydel Gamle Oslo, Rapport 3*. Høgskolen i Hedmark Rapport nr 8-2003.
- Sandberg, Nina og Petter Aasen (2008): *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet*. Rapport 42/2008. NIFUSTEP.
- Sandberg, Nina og Eifred Markussen (2009): «Hvem velger hva i videregående og hva påvirker valget?», i Eifred Markussen (red.): *Videregående opplæring for (nesten) alle*. Oslo, Cappelen Damm.
- Sandbæk, Mona og Jóna Hafdis Einarsson (2008): *Barn og unge rapporterer til FN om rettighetene sine*. Vedlegg til Norges fjerde rapport om barnekonvensjonen. NOVA-rapport 2/2008.
- Sandvik, M. og M. Spurkeland (2009): *Lær meg norsk før skolestart! Språkstimulering og dokumentasjon i den flerkulturelle barnehagen*. Cappelen Akademisk forlag.
- Sandvik, Margareth (2009): «Språkkartlegging i barnehagen», *Dagsavisen*, 25. juni 2009.
- Schippers, Huib (2009): *Facing the music – Shaping music education from a global perspective*. Oxford University Press.
- Schultz, J.-H., A.-M. Hauge og H. Støre (2004): *Ingen ut av rekka går. Tilpasset opplæring for Kristian og Shaza*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schølberg, S., Lekhal, R., Wang, M.V., Zambrana, I.M., Mathiesen, K.S., Magnus, P. og Roth, C. (2008): *Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen*. Rapport 2008: 10, Folkehelseinstituttet.
- Schøne, P. (red.) (2005): *Det nye arbeidsmarkedet. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Seeberg Marie L. (2003): *Dealing with difference: two classrooms, two countries: a comparative study of Norwegian and Dutch processes of alterity and identity, drawn from three points of view*. NOVA-rapport 18/03.
- Seeberg, Marie L. (2009): «Småbarn i asylmottak», i Marie L. Seeberg: *Små barns hverdag i asylmottak*. NOVA-rapport nr 14/2009. Publisert i *Norges Barnevern*, 2006; 83(3):19-29.
- Selj, Elisabeth (2008): «Minoritetselvene, språket og skolen» i Elisabeth Selj og Else Ryen (red.): *Med språklige minoriteter i klassen. Språklige og faglige utfordringer*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Selj, Elisabeth og Else Ryen (red.) (2008): *Med språklige minoriteter i klassen. Språklige og faglige utfordringer*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Similä, M. (1994): «Andra generations innvandra-re i den svenske skolan», i *Sorteringen i skolan*. R. Erikson og J. O. Jonsson. Stockholm: Carlssons.
- Sivertsen, Hilde Buvik (2007): *Barn i asylmottak – en kvalitativ studie*. Hovedoppgave, Institutt for psykologi, Universitetet i Tromsø.
- Skolverket (2005a): *Kvalitet i förskolan. Allmenna råd och kommentarer*.
- Skolverket (2005b): *Öppen förskolas utveckling*. Stockholm, Rapport 269.

- Skolverket (2008): *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*. Rapport 2008: 321.
- Skoug, Tove og Sigrun Sand (2003): *Med Madhia og Akbar fra barnehage til skole. En oppfølging av prosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo, rapport 2*. Høgskolen i Hedmark Rapport nr 6-2003.
- Skutnabb-Kangas, Tove (1984): *Bilingualism or Not – The Education of Minorities*. Multilingual Matters.
- Slavin, R. E. og A. Cheung (2003): *Effective reading programs for English language learners. A best-evidence synthesis*. Report. No. 66. Baltimore, MD: Johns Hopkins University, Center for Research on the Education of Students Placed At Risk.
- Sletten, M. (2000): *Det skal ikke stå på viljen. En studie av utdanningsplaner og yrkesønsker blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Institutt for sosiologi. Oslo, Universitetet i Oslo. Hovedfagsoppgave i sosiologi.
- Språkforskningsinstituttet i Rinkeby (2005): *Två språk eller flere – Råd til flerspråkiga familjer*. Rinkeby, Stockholm.
- Steen, Sverre (1967): *Langsomt ble landet vårt eget*. Oslo: Cappelen. 1967.
- Steffensen, Kjartan og Salah E. Ziade (2009): *Skoleresultater 2008. En kartlegging av karakterer fra grunnskoler og videregående skoler i Norge*. Rapport 2009/23. Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 15 (1986-1987) *Om revisjon av Mønsterplan for grunnskolen*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 29 (1994-1995) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 42 (1997-1998) *Kompetansereformen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 25 (1998-1999) *Morsmålsopplæring i grunnskolen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningspolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Ut-dannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006-2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren – Rollen og utdanningen*. Kunnskapsdepartementet.
- St. meld nr 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.
- St.prp. nr. 53 (1997-1998) *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Barne- og familiedepartementet.
- St.prp. nr. 61 (2005-2006) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007) *Kunnskapsdepartementet*.
- St.prp. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen 2009*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Barne- og likestillingsdepartementet*.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Kunnskapsdepartementet*.
- St.prp. nr. 67 (2008-2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009*. Finansdepartementet.
- Støren, Liv Anne (2004): *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning: Analyser av kandidatundersøkelsen 2002*, NIFU skriftserie nr. 7/2004. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Støren, Liv Anne (2005): «Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?», i Mona Raabe (red.): *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*, Statistiske analyser nr. 74. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Støren, L.A. (2006): «Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?», i Jens B. Grøgaard og Liv Anne Støren (red.): *Kunnskapssamfunnet tar form – Utdanningseksplasjon og arbeidsmarkedets struktur*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Støren, Liv Anne og Jens B. Grøgaard (2007): *Og hvem stod igjen.? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999-2001*. Rapport 14/2007. NIFUSTEP.
- Støren, Liv Anne (2009): *Choice of Study and Persistence in Higher Education by Immigrant Background, Gender, and Social Background*. Rapport 43/2009. NIFUSTEP.
- Svendsen, Bente Ailin (2009): «Flerspråklighet i teori og praksis», kapittel 2 i Rita Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget 2009.
- Svendsen, Johan, Fabiola B. Charry, Even Fossum Svendsen og Norsk kulturskoleråd (2003): *På vei til mangfold: rammeplan for kulturskolen*. Trondheim: Norsk kulturskoleråd.
- Søbstad, Frode (2002): *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen*. DMMH publikasjonsserie nr.2/2002.
- Sørheim, T. A. (2000): *Innvandrere med funksjonshemmede barn i møte med tjenesteapparatet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Søvig, K. H. (2009): *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. Universitetet i Bergen.
- Teig, Alv (2000): *Skolerådgivning – status og utdanningsvalg*, HiO-rapport 2000:1, Høgskolen i Oslo, Oslo 2000
- Teige, Berit Kvalsvik, Håkon Finne, Christian Tønseth, Ragnhild Lien Solbak og Trond Buland (2009): *Kunnskapsløftet på reise II*, Andre del fra evalueringsprosjektet Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen? Rapport. SINTEF Teknologi og samfunn.
- Thomas, W. P. og V. P. Collier (2002): *A national study of school effectiveness for language minority students' long-term academic achievement* (Final Paper no. 1.1). Santa Cruz, CA: University of California, Center for Research on Education, Diversity & Excellence.
- Tidsbrukutvalget (2009): *Rapport fra tidsbrukutvalget*. Desember 2009.
- Tireli, Ü. (2006) *Pædagogik og etnicitet. Dialogisk pædagogik i et multikultureltsamfund*. København: Akademisk forlag.
- Trageton, A. (2003): *Å skrive seg til lesing. IKT i småskolen*. Universitetsforlaget.
- Tronstad, Kristian Rose (2009): *Opplevd diskriminering blant innvandrere ned bakgrunn fra ti ulike land*. Rapport 2009/47. Statistisk sentralbyrå.
- Utdanningsdirektoratet (2006): *Barn i flerspråklige familier – Veiledning til foreldre og ansatte i barnehager og på helsestasjoner*. Oslo.
- Utdanningsdirektoratet (2008): *Utdanningsspeilet 2007*. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge.
- Utdanningsdirektoratet (2009): *Utdanningsspeilet 2008*. Tall og analyse av grunnopplæringen i Norge.
- Utdanningsdirektoratet (2009): *Veileder til spesialundervisning*.
- Utdanningsforbundet (2009): *Frafall fra fagopplæring – slik yrkesfaglærerne ser det*. Rapport 1/2009.
- Vaage, Odd Frank (2009): *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn. Kultur- og mediebruksundersøkelsen 2008 og tilleggsutvalg blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Rapport 2009/29. SSB.
- Valenta, Marko og Berit Berg (2003): *Tilbakevendning? Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Rapport. SINTEF IFIM.
- Valenta, Marko og Berg, Berit (2008): *Fra tospråklig lærerassistent til tospråklig faglærer* Evaluering av faglærerutdanningen for tospråklige, Rapport. NTNU Samfunnsforskning.
- Valenta, Marko (2008): *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn* Rapport. NTNU Samfunnsforskning.
- Valvatne, H. og M. Sandvik (2007): *Barn, språk og kultur. Språkutvikling frem til sjuårsalderen*. Oslo: Cappelen.
- Vibe, Nils, Per Olav Aamodt og Tone Cecilie Carlsten (2009): *Å være ungdomsskolelærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*. Rapport 23/2009. NIFUSTEP.
- Vibe, Nils, Miriam Evensen og Elisabeth Hovdhaugen (2009): *Spørsmål til Skole-Norge. Tabellrapport fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelser blant skoler og skoleeiere våren 2009*. Rapport 33/2009. NIFUSTEP.
- Vox (2009): *Opplæring for voksne. Kommunenes tilbud om grunnskoleopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter*. Rapport.

- Vox (2010): *Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse*. Rapport.
- Wellington J. and Osborne J. (2001): *Language and literacy in science education*. Open University Press.
- Wendel, Tone (2006): *Flyktningsspesifikke utfordringer. En intervjuundersøkelse i flyktningbarnehager*. Masteroppgave, Institutt for spesialpedagogikk, Utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Winsvold, Aina og Lars Gulbransen (2009): *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst*. NOVA-rapport nr 2/09.
- Wølner, T.A. (2009): «Fagdidaktikk for eksemplærisk læring og bruk av digitale medier», i Willy Aagre (red.): *Lærerutdanning for ungdomstrinnet*. Oslo: Gyldendal.
- Zhou, M. (1997): «Growing up American: The Challenge Confronting Immigrant Children and Children of Immigrants», *Annual Review of Sociology* 23: 63-95.
- Zhou, M. og C. L. Bankston III (1998): *Growing up American. How Vietnamese Children Adapt to Life in the United States*. New York: Russel Sage Foundation.
- Øia, Tormod (2007): *Ung i Oslo. Levekår og sosiale forskjeller*. NOVA rapport 6/07.
- Østberg, Sissel (2003): *Muslim i Norge. Religion og hverdagsliv blant unge norsk-pakistanere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østberg, Sissel (2009): «Flerkulturalitet og profesjonsutdanning», i Ole Kolbjørn Kjørven og Bjørg-Karin Ringen (red.): *Teacher Diversity in Diverse Schools – Challenges and Opportunities for Teacher Education*. Vallset: Opplandske bokforlag.
- Østrem, Solveig, Harald Bjar, Line R Føsker, Hilde Hogsnes, Turid T Jansen, Solveig Nordtømme og Kristin Rydjord Tholin (2009): *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Høgskolen i Vestfold. Rapport 1/2009.
- Özalp, Ferruh (2005): *Når jeg snakket tyrkisk, sa alltid de voksne HÆÆ : oppvekst i norske barnehager sett med noen tyrkiskspråklige barns øyne*. Hovedfagsrapport i barnehagepedagogikk, Høgskolen i Oslo.
- Øzerk, Kamil (1992): *Tospråklige minoriteter. Sirkulær tenkning og pedagogikk*. Haslum: Oris forlag.
- Øzerk, Kamil (2003): *Sampedagogikk*. Vallset: Opplandske bokforlag.
- Øzerk, Kamil (2005): «Ta vare på det tospråklige potensialet». *Utdanning* nr. 26/05.
- Øzerk, Kamil (2007): *Avvik og merknad*. Vallset: Opplandske bokforlag.
- Øzerk, Kamil (2009): «Læring av lærestoff og utvikling av språk i skolen», *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 93 (4): 294-309.
- Øzerk, Meral og Jan Arne Handorff (2008): Utredning av ADHD hos minoritetsspråklige elever i grunnskolen: erfaringer fra et toåring prosjekt, *Skolepsykologi* nr. 5 (2008).
- Aagaard, Knut Erik (2002): *Tidlig identifisering av lærevesker hos minoritetsspråklige barn – utredning og tiltak*. Klausulert rapport, Torshov kompetansesenter.
- Aamodt, Per Olaf (2007): *Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole*. Rapport 29/2007. NIFUSTEP.
- Aamotsbakken, Bente, Norunn Askeland, Eva Maagerø, Dagrun Skjelbred, Anne Charlotte Torvatn (2004): *Vurdering av læremidler med fokus på flerkulturelt perspektiv*, Rapport 2-2005. Høgskolen i Vestfold.
- Aasen, Joar og Erik Mønnes (1999): *Minoritets elever i grunnskolen. Analyse av ressursbehovet til særskilt norsk- og morsmålsopplæring*. Rapport nr. 8-1999. Høgskolen i Hedmark

Vedlegg 1

Om læringsutbyttet til elever med innvandrerbakgrunn i grunnskolen og gjennomstrømning i videregående opplæring i de fem største byene

Utvalget har gitt SSB i oppdrag å frembringe statistikk over læringsutbyttet til elever med innvandrerbakgrunn, dvs. elever som selv er innvandre-re eller norskfødte med to utenlandskfødte foreldre. Bakgrunnen for denne bestillingen var blant annet utvalgets besøk i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, hvor det ble klart at både organiseringen av opplæringen og tilbudet til minoritetsspråklige elever varierte mellom byene. På denne bakgrunn var det interessant å supplere erfaringene som ble gjort med statistikk over læringsutbyttet til elever med innvandrerbakgrunn i disse byene. I bestillingen til SSB inn-gikk ønsket om å få utlevert statistikk på følgende områder:

- nasjonale prøver 5. trinn og 8. trinn
- grunnskolepoeng og karakterer fra grunnskolen
- karakterer fra videregående opplæring
- tall som sier noe om andelen elever som går direkte til videregående opplæring etter fullført grunnskole
- andelen elever som fullfører videregående skole i løpet av fem år etter grunnskolen

Dette vedlegget redegjør kort for hva som skiller opplæringen av minoritetsspråklige i disse byene. Deretter gis en beskrivelse av omfanget av elever og hvilke læringsresultatene elevene oppnår. Det skilles mellom barn og unge som selv har innvandret, norskfødte med innvandrerforeldre og majoritetsbefolkningen (en eller to norskfødte foreldre). Vedlegget baserer seg på det statistiske materialet og tabellkommentarer som SSB har utarbeidet for Østbergutvalget. Da utvalget først mottok samlet materiale fra SSB ultimo mars 2010, har utvalget ikke funnet anledning til å foreta selvstendige vurderinger av det foreliggende materialet. Samtidig antar utvalget at den oppdaterte informasjonen materialet representerer kan være av interesse for utredningens lesere.

Opplæring av minoritetsspråklige i de fem største byene¹

Når det gjelder opplæringen av minoritetsspråklige elever, skiller i korte trekk disse byene seg fra hverandre på følgende områder.

Oslo: Elever som kommer til Oslo i løpet av skoleåret, skal meldes inn ved bostedsskolen. Mottaksgrupper og alfabetiseringsgrupper er det første opplæringstilbudet for nyankomne elever. Mottaksgruppene er for elever som har gått på skole i utlandet mens alfabetiseringsgruppene er for elever som ikke tidligere har gått på skole. Følgende tilbud gis: Elever på 1. og 2. trinn: Elevene skal gå i ordinær gruppe ved bostedsskolen. Elever som etter alder tilhører 2. trinn og som kommer til landet svært sent i skoleåret, kan eventuelt begynne i mottaksgruppe. Elever på 3. trinn: Elevene kan begynne i mottaksgruppe. Tilbud om alfabetiseringsgruppe gis ikke til elever på 3. trinn. Elever på 4.-10.trinn: Elevene kan begynne i mottaksgruppe eller alfabetiseringsgruppe.

Bergen: Nygård skole er innføringssenter for minoritetsspråklige. Skolen har tre avdelinger; Grunnskole 1.-10.klasse, Grunnskole for voksne og Norskopplæring for voksne. Elevene går sitt første skoleår i Norge på Nygård skole. Elevene får særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. I Bergen har man samlet mye kompetanse ved mottaksskolen, som igjen fungerer som en ressurs for ordinære skoler (gir opplæring og veiledning).

Trondheim: Ila er mottaksskole for minoritetsspråklige elever i Trondheim. Eleven får et tilbud om mottaksskole dersom ferdighetene i norsk ikke er tilstrekkelige til å følge ordinær undervisning på det årstrinnet eleven tilhører. Eleven kan gå på mottaksskolen inntil to år og blir deretter overført til sin hjemmeskole, dvs den skolen som

¹ Informasjonen om byenes tilbud er hentet fra kommunenes respektive nettsider.

Tabell 1.1 Fordeling av innvandrere, norskfødte med innvandrerbakgrunn og majoritetselever i de fem største byene i Norge. Antallet gjelder elever som fikk vitnemål fra grunnskolen i årene 2008-2009. Prosent.

	Hele landet	Oslo	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim
Innvandrere	5,3	11,1	8,4	3,7	4,3	5,6
Norskfødte med innvandrereforeldre	3,5	19,3	4,4	4,4	2,8	2,5
Majoriteten	91,2	69,6	87,2	91,9	92,8	91,9
Sum prosent	100	100	100	100	100	100
Sum antall	111872	10146	2215	2894	5917	3994

han/hun tilhører etter bostedsadresse. Kommunen bruker læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål for språklige minoriteter. Ferdighetene i norsk blir kartlagt etter «Språkkompetanse i grunnleggende norsk».

Stavanger: Johannes Læringscenter gir opplæring i samsvar med lover og forskrifter til nyankomne flyktninger og innvandrere (barn og voksne) og til voksne som har behov en fornyet grunnskoleopplæring eller opplæring etter sykdom eller skader. Senteret er også et ressurscenter for personer over 18 år som har betydelig redusert syn

eller hørsel. Senteret dekker førskole, grunnskole og voksenopplæring (introduksjonsprogram, norskopplæring, spesialundervisning, grunnskole for voksne).

Kristiansand: Har en sentral mottaksskole for 1.- 10. årstrinn. Mottaksskolen er første møte med det norske skolesystemet for barn og unge som ikke behersker norsk, enten de kommer som flyktninger, asylsøkere eller innvandrere. Elevene skal være på Mottaksskolen til de behersker tilstrekkelig norsk muntlig og skriftlig. Da overføres de til sin nærskole.

Tabell 1.2 Foreldres utdanningsnivå blant innvandrere, norskfødte med innvandrerbakgrunn og majoritetselever i de fem største byene i Norge. Antallet gjelder elever som fikk vitnemål fra grunnskolen i årene 2008-2009. Prosent.

	Hele landet	Oslo	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim
Innvandrere						
Grunnskole	24	29	21	18	21	24
Vgo	20	19	21	19	19	15
Høyere utd.	23	23	20	36	20	27
Uoppgitt	33	29	38	28	40	34
Sum	100	100	100	100	100	100
Etterkomme- re						
Grunnskole	33	38	28	35	24	25
Vgo	34	32	33	33	33	36
Høyere utd.	29	24	39	28	42	36
Uoppgitt	4	6	1	4	2	4
Sum	100	100	100	100	100	100
Majoritet						
Grunnskole	8	6	6	8	7	6
Vgo	46	27	43	37	39	36
Høyere utd.	45	66	51	55	54	58
Uoppgitt	0	0	0	0	0	0
Sum	100	100	100	100	100	100

Antall minoritets elever

Tabell 1 viser omfanget av elever med innvandrerbakgrunn i de fem største byene og i landet som helhet. Tallene er basert på antall elever som fikk vitnemål fra grunnskolen i årene 2008 og 2009. Samlet utgjorde elever med innvandrerforeldre ni prosent av elevene disse to årene. 40 prosent av disse elevene er født i Norge og 60 prosent er født i utlandet.

I Oslo har over 30 prosent av elevmassen innvandrerforeldre og byen skiller seg klart fra de andre i oversikten. Oslo skiller seg også ut ved at mange av minoritetselevne er født i Norge. Dette må sees i sammenheng med at etterkrigstidens innvandring var mest omfattende i hovedstadsområdet fra begynnelsen av. Kristiansand har den nest høyeste andelen minoritetselever (13 prosent). Flertallet av disse elevene er født i utlandet. I Stavanger, Bergen og Trondheim er omfanget av minoritetselever omtrent som landsgjennomsnittet.

Foreldres utdanningsnivå

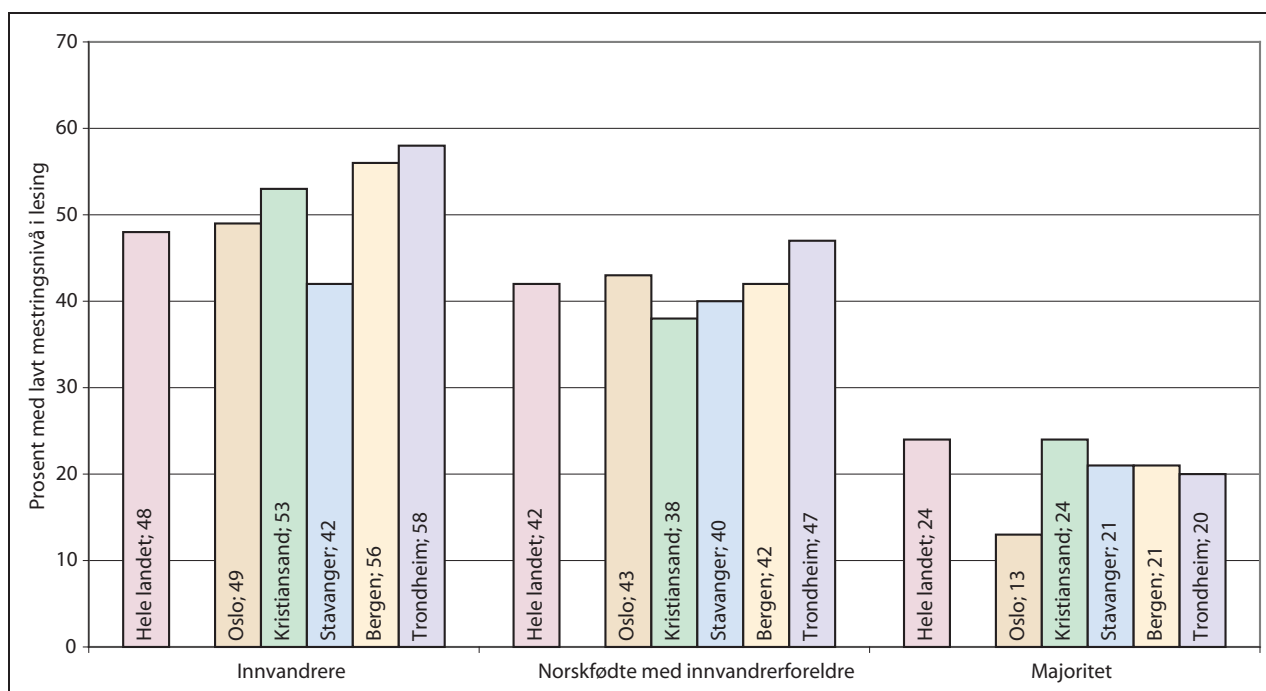
Tabell 2 viser hvordan foreldrenes utdanningsnivå fordeler seg i de ulike byene brutt ned etter innvandrerkategori. Både blant innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og majoritetspråklige varierer foreldrenes utdanningsnivå mellom byene. Oslo skiller seg ut ved at majori-

tetselevne har høyere utdanning enn i de andre byene, mens foreldrene til norskfødte minoritetselever har lavere utdanning enn ellers. I Bergen, Trondheim og Kristiansand har den sistnevnte gruppen høyere utdanning enn i resten av landet. Stavanger skiller seg ut ved at elever som har innvandret oftere har foreldre med høyere utdanning enn tilfelle er i de andre fire byene og i landet for øvrig.

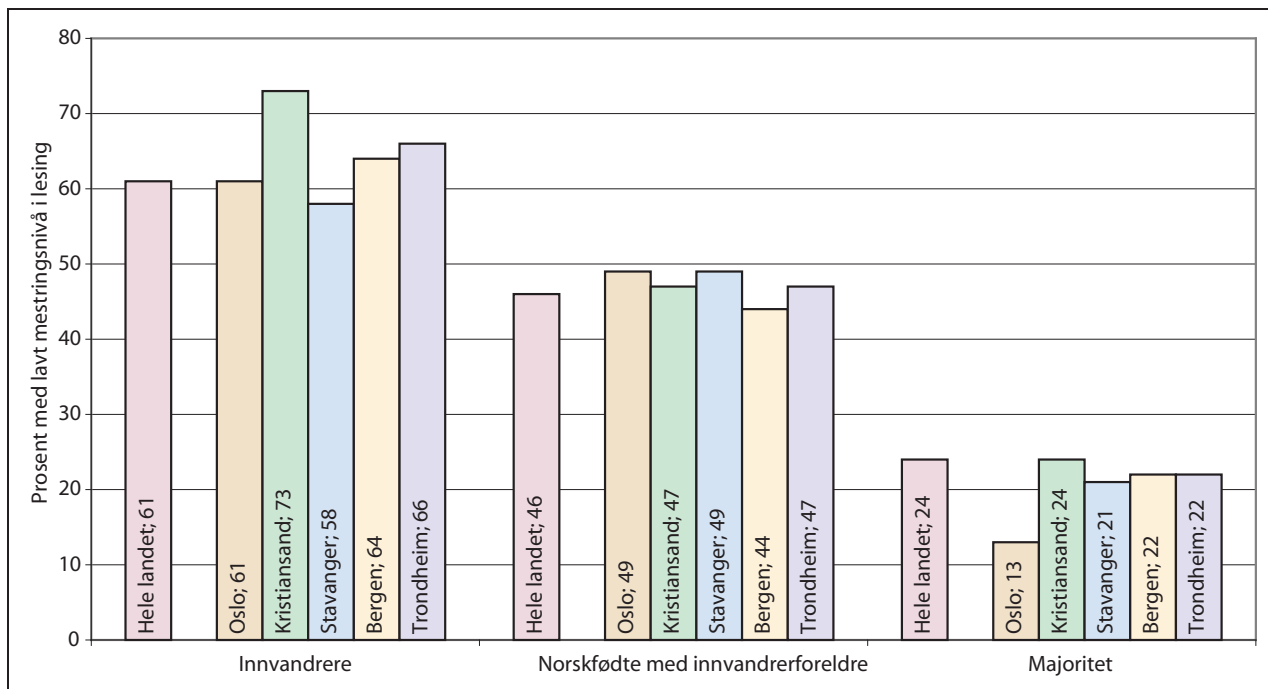
Resultater på nasjonale prøver

Figur 1.1 og 1.2 viser læringsutbytte i grunnskolen målt ut fra nasjonale prøver i lesing på henholdsvis 5. og 8. trinn. Elever er delt inn i ulike mestringsnivåer basert på resultater fra de nasjonale prøvene. På 5. trinn er det tre nivåer, og i sammenlikningen er det tatt utgangspunkt i andelen elever som har det laveste mestringsnivået i lesing. På 8. trinn er det fem nivåer og her undersøkes andelen som skårer på ett av de to laveste mestringsnivåene.

Resultatene viser at i alle byene er det betydelige forskjeller mellom minoritets- og majoritetselevners leseferdigheter. Innvandrerelever har høyest andel på lavt mestringsnivå, mens majoritetselever har færrest svake lesere. På 5. trinn er ikke forskjellen mellom minoritetselever som er født i Norge og de som er født i utlandet spesielt stor. Denne forskjellen er noe større på 8. trinn.



Figur 1.1 Andel elever på 5. trinn som har lavt mestringsnivå i lesing. Hele landet og de fem største byene. 2007-2009 samlet.

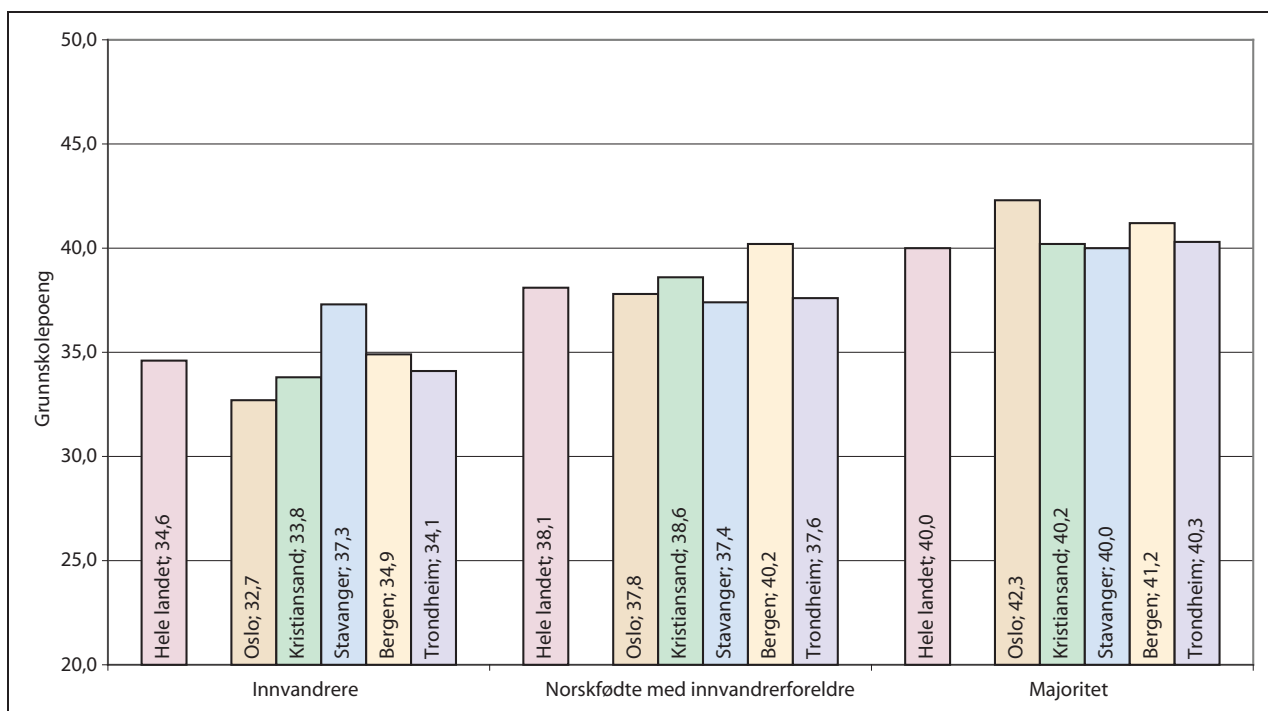


Figur 1.2 Andel elever på 8. trinn som har lavt mestringsnivå i lesing. Hele landet og de fem største byene. 2007-2009 samlet.

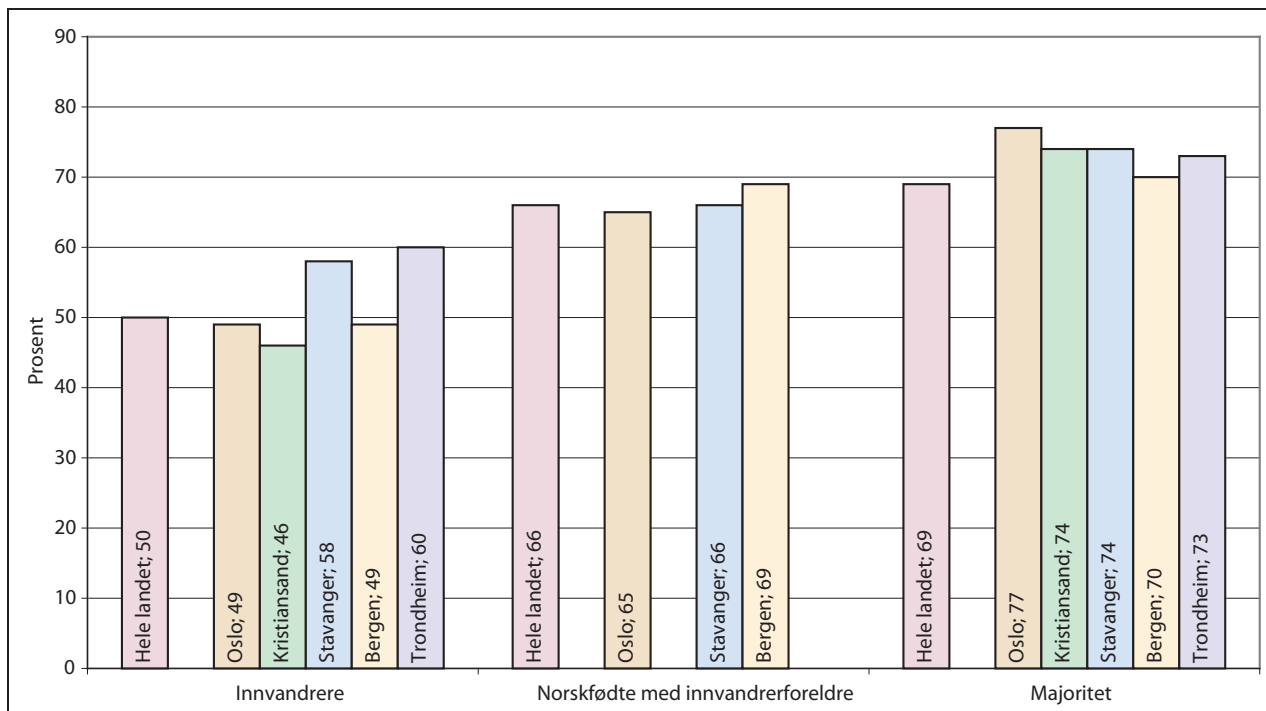
Grunnskolepoeng

Grunnskolepoengene er summen av alle karakterene elevene får på vitnemålet og er et mål for det samlede læringsutbyttet etter fullført grunnskole. Poengsummen teller når elever søker opptak til vi-

deregående skole og varierer fra 10 til 60 poeng. Figur 1.3 viser hvordan gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng varierer mellom byene og etter innvandrerkategori. På enkelte områder er bildet likt som for nasjonale prøver. Oslo skiller seg ut ved at majoritetspråklige elever har bedre skoleresultater enn



Figur 1.3 Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng. Hele landet og de fem største byene. 2008-2009 samlet.



Figur 1.4 Andel som har fullført videregående opplæring i løpet av fem år blant elever som startet grunnskurs høsten 2003. Hele landet og de fem største byene. 2008-2009 samlet.

i de andre byene. Norskfødte minoritetselever oppnår like gode karakterer i Oslo som i resten av landet, mens innvandrere i Oslo oppnår nesten 2 grunnskolepoeng lavere enn ellers i landet.

På andre områder er bildet annerledes enn for nasjonale prøver. Norskfødte minoritetselever i Bergen oppnår bedre karakterer enn tilsvarende elevgruppe andre steder. Denne gruppen får samme karaktergjennomsnitt som majoritetselever i Norge sett under ett. Noe av denne forskjellen skyldes at denne gruppen har forholdsvis høyt utdanningsnivå, men statistikken for årene 2008-2009 viser at også norskfødte minoritetselever med lavt utdannede foreldre oppnår gode karakterer i Bergen. Innvandrerelever i Bergen har samme karakterer som landsgjennomsnittet blant innvandrere.

Fullføring av videregående opplæring

Figur 1.4 viser andelen av det kullet som startet på grunnskurs (tilsvarer Vg1 i Kunnskapsløftet) i 2003 og som etter fem år fullførte videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse. For Kristiansand og Trondheim er antallet norskfødte med innvandrerbakgrunn så lavt at det statistisk sett ikke er forsvarlig å legge vekt på tallene.

Med unntak av Bergen som ligger på nivå med landsgjennomsnittet, er fullføringsgraden blant

majoritetsbefolkningen høyere i samtlige byer sammenliknet med resten av landet. Oslo har den høyeste fullføringsandelen med 77 prosent. Minoritetselever i Oslo har samme fullføringsgrad som minoritetselever i landet som helhet. Blant norskfødte minoritetselever er det liten variasjon mellom byene. Blant innvandrere er det høyest fullføringsgrad i Stavanger og Trondheim.

Oppsummering

Hovedbildet er altså at det er relativt liten variasjon mellom byene når det gjelder læringsutbytte og fullføringsgrad i videregående opplæring blant norskfødte med innvandrerforeldre. Unntaket er grunnskolepoengsummen i Bergen, hvor denne elevgruppen kommer godt ut på karakterstatistikken ved avslutningen av grunnskolen. Norskfødte minoritetselever har bodd like lenge i Norge som majoritetselever, og har dermed blitt mer eksponert for det lokale opplæringstilbudet enn det som gjelder innvandrerne. I den grad de ulike byenes strategier for opplæring av minoritetsspråklige og organiseringen av tilbudet påvirker elevenes læringsutbytte, tyder resultatene her på at effektene er forholdsvis like på tvers av byene. Dette til tross for at opplæringstilbudene og organiseringen varierer mellom disse byene.

Vedlegg 2

Kort sammendrag av OECD-studien «Migrant Education: Closing the Gap for Immigrant Students»

Elever med innvandrerbakgrunn møter ofte tøffere utfordringer enn andre med å oppnå godt læringsutbytte og elevene har ulike behov

Netto migrasjon til OECD land har blitt tredoblet siden 1960. I dag utgjør elever med innvandrerbakgrunn 10 til 20 % av elevgrunnlaget i mange OECD land. Noen land har lang historie med innvandring, andre har erfart en økning det siste tiåret som ikke har vært opplevd tidligere. Innvandring er et lokalt fenomen, hvor det er store variasjoner i den geografiske fordelingen av elever med innvandrerbakgrunn. Samtidig er opplæring av minoritetsspråklige elever blitt en viktig del av virkeligheten som møter lærere hver dag.

Med noen unntak har minoritetsspråklige elever i gjennomsnitt et lavere læringsutbytte på alle nivå i utdanningssystemet. De har ofte dårligere tilgang til utdanning av høy kvalitet, det er mindre sannsynlig at de deltar i barnehage/førskole, de har større risiko for å droppe ut før de har gjennomført videregående skole, det er mer sannsynlig at de har svakere faglige resultater og det er mer sannsynlig at de går på skoler med medelever med lav sosial bakgrunn. Men minoritetsspråklige elever er ikke en homogen gruppe. I alle land som deltar i studien er det en innvandrerbefolkning som representerer nesten eller mer enn 100 språk. Elever som snakker et annet språk hjemme enn undervisningsspråket på skolen møter andre problemer sammenlignet med andre elever. I noen land har elever som kommer til landet i et seinere stadium av opplæringsløpet ikke den samme erfaringen som yngre minoritetsspråklige elever. I andre land møter etterkommerne fortsatt særskilte utfordringer til tross for at de er fødte i landet, og det kan oppstå et prestasjons-gap mellom dem og majoritetselvene.

Ulikhet i læringsutbytte mellom elever med minoritets elever og majoritets elever kan i stor grad forklares med språkbarrierer og sosioøkonomiske ulikheter

Andre språk som blir snakket hjemme og sosioøkonomisk bakgrunn forklarer en stor del av ulikheten i læringsutbyttet mellom majoritets- og minoritets elever. Dette indikerer at elever med innvandrerbakgrunn vil dra nytte av språkfokuserte tiltak og tiltak særskilt rettet mot elever som har lav sosial bakgrunn. Men selv etter å ha kontrollert for disse to faktorene, er det en signifikant forskjell i læringsutbytte. Dette synliggjør behovet for målrettet støtte for elever med innvandrerbakgrunn som en del av en større utjevningpolitikk. Andre faktorer som assosieres med bedre læringsutbytte for minoritetsspråklige elever inkluderer: deltakelse i barnehage, lesing hjemme i tidlig alder, mer timer til språkopplæring på skolen, læringsressurser hjemme, skoler med mer fordelaktig gjennomsnittlig sosioøkonomisk sammensetning av elever og ansvarliggjøring av skolens resultater og måloppnåelse.

Opplæring for minoritetsspråklige elever innebærer komplekse samhandlinger og bruk av politiske styringsvirkemidler som må koordineres på en god måte

Åtte punkter myndigheter bruker for å styre flerspråklig opplæring på nasjonalt, regionalt og lokalt plan:

- Sette konkrete politiske mål for minoritetsspråklige elever innenfor mer omfattende politiske utdanningsmål.
- Lage reguleringer og lovgivning.
- Utarbeide effektive strategier for tilskuddsordninger.
- Etablere standarder, kvalifikasjoner og kvalifikasjonsrammeverk.
- Etablere læreplaner, veiledninger og pedagogikk.

- Bygge opp kompetanse, (spesielt opplæring og veiledning av lærere).
- Øke bevissthet, kommunikasjon og spredning.
- Monitorering, forskning, evaluering og tilbakemelding.

Effektiv benyttelse av disse atskilte styringsverktøyene kreves for å få maksimal effekt ut av politikk for minoritetsspråklig opplæring. For effektiv implementering er det essensielt å anerkjenne «heterogenitet» blant minoritetsspråklige elever, og å velge en helhetlig tilnærming og dele ansvaret på alle nivåer mellom sentrale interessenter, og finne riktig balanse mellom universelle tiltak for alle elever og målrettede tiltak for minoritetsspråklige elever.

Deltakelse/Samarbeid med foreldre

Mens første generasjons innvandrere og flyktninger kan være mindre tilbøyelige til å sende barna sine i barnehage, ser det ut som andre generasjon har deltakelse i barnehage på lik linje med majoritetsspråklige barn i de fleste landene. Forskjellen på deltakere blant første generasjon minoritetsspråklige og majoritetsspråklige er spesielt uttalt blant de yngste aldersgruppene. Mange av landene som deltar i OECDs Migrant Education prioriterer å øke deltakelse i barnehage for minoritetsspråklige barn svært høyt, og har ulike rekrutteringstiltak. Flere land, blant annet Nederland, har utstrakt bruk av hjemmebesøk.

Språkstimulering bør begynne i god tid før barna begynner på skolen. Andre generasjonsbarn kan ha begrensede språkferdigheter til tross for å ha bodd hele sitt liv i landet. Tidlig språkstimulering er en viktig del av skoleforberedelser. Foreldre bør få veiledning i hvordan de skal stimulere språk hjemme, fordi utstyr som ofte finnes naturlig i hjem som ikke har vært gjennom migrasjon, kan mangle, og språkstimulering krever derfor stor bevissthet. Bøker på morsmålet er eksempel på slikt utstyr.

Språk

I flere av landene er barna tilbudt språkstøtte i barnehage og småskole. Fra ungdomsskole og oppover er tallet på elever som får språkstøtte lavere. Mange land krever språkkartlegging ved tre- eller fireårsalderen, mens andre vurderer når de begynner på skolen. Jevnt over mangler det godt kartleggingsmateriale som tar utgangspunkt i språklige og kulturelle ulikheter. OECD-rapport

ten påpeker at det er en tendens til at tospråklig opplæring tilpasses skolens organisering snarere enn elevenes behov.

Kapasiteten i skolen trenger å bli styrket når det gjelder språkopplæring, mangfoldshåndtering for lærere og skoleledere, og skole-hjem samarbeid

Håndtering av mangfold har lenge vært en utfordring for en del barnehager og skoler, mens det er relativt nytt for andre. Skoleledere og lærere føler seg ofte ikke kvalifisert eller at de har tilstrekkelig støtte til å undervise elever med multikulturell, tospråklige eller mangfoldige opplæringsbehov. For å jevne ut prestasjonsforskjellene må det gjøres institusjonelle endringer på skolenivå, inkludert endringer i språkundervisning, skoleledelse, undervisningsmetode og skole-hjem samarbeid.

Ferdigheter i det språket det undervises på er et viktig verktøy og en forutsetning for at elevene skal lære. Det er nødvendig at skolepraksis er fulgt opp av en eksplisitt sammenhengende språkpolitikk som støtter seg på forskning og er tilpasset til de ulike nivåene i opplæringssystemet. Lærere og skoleledere må etablere et positivt skole- og klasseromsmiljø som behandler mangfold som ressurs snarere enn en hindring for vellykket undervisning og læring. Med en helhetlig skoletilnærming kan støtte til minoritetsspråklige elever fremmes, ikke bare gjennom særskilte kurs, men integrert i læreplanene og gjennom alle skole- og fritidsaktiviteter. Skolen bør utvikle nye måter å kommunisere og samarbeide på for å involvere minoritetsspråklige foreldre og lokalsamfunn i skoleaktiviteter. Involvering fra disse kan influere elevenes læring i klasserommet så vel som læringsmiljøet hjemme.

Politikken på systemnivå må håndtere konsentrasjon innen skoler og lokalsamfunn, økonomiske strategier, observasjon og evaluering

Minoritetsspråklige elever kan oppleve at muligheter til opplæring er forskjellige avhengig av hvor de bor og hvilken skole de går på. Politikk på alle nivå i utdanningssystemet trenger å sikre at samme kvantitet og kvalitet på språk og annen målrettet støtte gjennomgående er tilbydd minoritetsspråklige elever. Landene i denne rapporten har gjort viktige forsøk på å forbedre sektorstyringen, og det ser ut som dette har noen positive effekter. Utfordringene inkluderer å håndtere variasjon og konsentrasjon, effektive økonomiske støt-

teordninger, observasjon og evaluering. Forbedringer vil være fordelaktig også for majoritetspråklige elever.

Det er avgjørende å sikre et konsistent utfall av opplæringsstøtte og håndtere mulighetene og utfordringene som oppstår i spesielle områder eller skoler med høy konsentrasjon av minoritetsspråklige elever. Dette krever sterk politisk ledelse og ansvarlighet. Det er nødvendig å utveksle god praksis mellom kommuner, skoler og lærere,

og å gi minoritetsspråklige foreldre tilstrekkelig informasjon om skole- og utdanningssystem. Økonomisk støtte kan være et virkemiddel for å håndtere ulikhet ved å rette innsatsen mot utsatte områder, skoler eller elevgrupper, eller i kombinasjon, etter nøye vurdering av utdanningsmessige prioriteringer. Monitorering og evaluering kan bidra til å forbedre skoleprestasjoner ved å tillate kartlegging av elevenes resultater, identifisere de som trenger hjelp, og å utvikle passende tiltak.



Norges offentlige utredninger 2009 og 2010

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.
NOU 2009: 7.

Arbeidsdepartementet:

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.
NOU 2010: 1.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.

NOU 2010: 4.

Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.

NOU 2010: 5.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.

Tilstandsrapport ved salg av bolig. NOU 2009: 6.

Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009: 8.

Et helhetlig diskrimineringsvern. NOU 2009: 14.

Adopsjon – til barnets beste. NOU 2009: 21.

Det du gjør, gjør det helt. NOU 2009: 22.

Barne-, likestillings- og inkluderings- departementet:

Finansdepartementet:

Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.
NOU 2009: 2.

Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.

Fordelingsutvalget. NOU 2009: 10.

Bedre pensjonsordninger. NOU 2009: 13.

Globale miljøutfordringer – norsk politikk.

NOU 2009: 16.

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.

NOU 2010: 6.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

Justis- og politidepartementet:

Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner.

NOU 2009: 9.

Kredittavtaler. NOU 2009: 11.

Et ansvarlig politi. NOU 2009: 12.

Skjult informasjon – åpen kontroll. NOU 2009: 15.

Ny grenselov. NOU 2009: 20.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.

NOU 2009: 17

Kulturdepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

Rett til læring. NOU 2009: 18.

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

På sikker veg. NOU 2009: 3.

Utenriksdepartementet:

Skatteparadis og utvikling. NOU 2009: 19.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:

Fagbokforlaget

Postboks 6050, Postterminalen

5892 Bergen

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Faks: 55 38 66 01

www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på

www.regjeringen.no