

Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne

**Delinnstilling fra utvalg oppnevnt kgl.res. 24. oktober 2008. Avgitt til
Kunnskapsdepartementet 21. desember 2009.**

Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne ble oppnevnt ved kgl.res. 24. oktober 2008. Av utvalgets mandat fremgår at utvalget skal avgi en delinnstilling om barnehage og grunnskole mot slutten av 2009. Utvalget legger med dette frem sin delinnstilling.

Utvalget er gitt frist til 1. juni 2010 til å avgi sin endelige rapport. I den endelige rapporten vil også barnehage, grunnskole og andre temaer som tas opp i delinnstillingen, inngå. Utvalget vil gjøre oppmerksom på at de vurderinger og forslag som fremkommer i foreliggende rapport, er å betrakte som foreløpige. Utvalgets fullstendige og endelige vurderinger og konklusjoner samt tiltakspunkter vil først bli presentert i utvalgets endelige rapport.

Utvalget mottar for øvrig gjerne innspill og synspunkter på delinnstillingen. Av hensyn til utvalgets frist for avgivelse av endelig rapport, bes det om at eventuelle kommentarer oversendes utvalget senest innen 1. mars 2010.

Oslo 21. desember 2009

Sissel Østberg
leder

Hasan Ajnazic

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

Bashar Al Raho

Pernille Pettersen Smith

Håvard Vederhus

Matias Nissen-Meyer
sekretariatsleder

Grete Gåra Alvern

Synne Nordmark Børstad

Mare Erdis

Katrine Giæver

Anne Liltved

Elisabeth Løvaas

1 SAMMENDRAG	7
2 UTVALGETS OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID	10
2.1 Utvalgets oppnevning og mandat	10
2.2 Utvalgets sammensetning	14
2.3 Utvalgets arbeid	15
2.4 Begreper	18
2.4.1 Om begrepet minoritetsspråklig	18
2.4.2 Andre begreper	20
2.4.3 Utvalgets vurdering	22
3 DEN SPRÅKLIGE SITUASJONEN	24
3.1 Innledning	24
3.2 Kunnskap om læring av andrespråk	24
3.3 Utvalgets vurdering	27
4 NORGE SOM INNVANDRINGSLAND	29
4.1 Mangfoldet i innvandrerbefolkningen	29
4.2 Livsløp og migrasjon	30
4.2.1 Migrasjon og migrasjonsprosesser	31
4.2.2 Livsløp og transnasjonalisme	31
4.3 Norge som innvandringsland	32
4.3.1 Innvanderes og etterkommeres landbakgrunn	32
4.3.2 Alder	34
4.3.3 Kjønn	35
4.3.4 Botid	36
4.3.5 Bosettingsmønster	36
4.3.6 Innvandringsgrunnlag og botid	37
4.3.7 Levekår	38
4.3.8 Utdanning	39
4.3.9 Nørskkunnskaper	41
4.4 Kultur, flerkultur og samfunn	43
4.4.1 Kultur og kulturkunnskap	44
4.4.2 Flerkultur	45
4.5 Opplæringsinstitusjonene i et flerkulturelt samfunn	46
4.5.1 Skolen og utviklingen mot et flerkulturelt samfunn	47
4.6 Utvalgets vurdering	50

5 BARNEHAGE OG ANDRE TILBUD I FØRSKOLEALDER	52
5.1 Innledning	52
5.2 Regelverk, organisering og finansiering	52
5.2.1 Gjeldende regelverk	52
5.2.2 Organisering	57
5.2.3 Finansiering	58
5.3 Deltakelse i barnehage	60
5.3.1 Deltakelsens omfang	60
5.3.2 Årsaker til lavere deltakelse blant minoritetsspråklige barn	61
5.3.2.1 Generelt om kontantstøtteordningen	62
5.3.2.2 Kontantstøtte og minoritetsspråklige	63
5.3.3 Foreldrebetaling	65
5.3.4 Gratis kjernetid og andre tiltak for minoritetsspråklige barns deltakelse	65
5.3.4.1 Organisering av gratis kjernetid i Groruddalen i Oslo	66
5.3.4.2 Virkninger av forsøket	67
5.4 Sammenhengen mellom barnehagedeltakelse og sosial utjevning	67
5.5 Barnehagens personale	68
5.5.1 Ulike personalgruppers sammensetning og kompetanse	69
5.5.2 Om fremtidig kompetansebehov	70
5.6 Barnehagens betydning for sosialisering, tilhørighet og fellesskap	72
5.6.1 Innledning	72
5.6.2 Forskning om barnehagen som sosial integreringsarena	73
5.6.3 Relevante erfaringer fra utvalgets besøk	74
5.7 Språk og språkutvikling	75
5.7.1 Betydningen av kvalitet i barnehagen	75
5.7.2 Språkutvikling i førskolealder	77
5.7.3 Ulike metoder for språkstimulering	78
5.7.3.1 Om tospråklig personale	79
5.7.3.2 Utvalgets observasjoner knyttet til bruk av tospråklig personale	79
5.7.3.3 Om språkstimulering på norsk	81
5.7.3.4 Utvalgets observasjoner knyttet til språkstimulering på norsk	82
5.8 Om kartlegging og dokumentasjon av barns språkutvikling	83
5.8.1 Utviklingen i Skandinavia	83
5.8.2 Helsekontroll i fireårsalderen	84
5.8.3 Kartleggingsverktøy	85
5.8.3.1 Kartlegging av språkmiljø i barnehager	85
5.8.3.2 Kartlegging av enkeltbarn i barnehager	87
5.9 Samarbeid med foreldre	88
5.9.1 Generelt om foreldresamarbeid	88
5.9.2 Barnehagens samarbeid med minoritetsspråklige foreldre	88
5.9.2.1 Betydningen av tospråklig personale for samarbeid	89
5.9.2.2 Foreldreveiledning	90
5.9.3 Foreldre som språklige støttespillere	91
5.9.4 Utvalgets observasjoner knyttet til foreldresamarbeid	91
5.10 Nyankomne barn	92
5.10.1 Tilskudd til nyankomne flyktningers barn	92
5.10.2 Utvalgets observasjoner	93

5.11 Barn som ikke går i barnehage	93
5.11.1 Hvilke barn går ikke i barnehage	93
5.11.2 Kartlegging av tilbud til barn som ikke går i barnehage	94
5.11.3 Språkgrupper for barn som ikke går i barnehage	94
5.11.4 Åpne barnehager	95
5.12 Overgangen mellom barnehage og skole	97
5.12.1 Utvalgets observasjoner	99
5.13 Utvalgets vurderinger	99
6 MINORITETSSPRÅKLIGE ELEVER I GRUNNSKOLEN	107
6.1 Innledning	107
6.2 Tilstandsbeskrivelse: læringsutbytte og læringsmiljø	107
6.2.1 Læringsutbytte – en oversikt	108
6.2.2 Læringsresultater i grunnskolen	109
6.2.3 Sosiale forskjeller	114
6.2.4 Læringsmiljø	116
6.3 Gjeldende rett	120
6.3.1 Opplæringslovens formål	120
6.3.2 Rett og plikt til grunnskoleopplæring	122
6.3.3 Ansvarsplassering	123
6.3.4 Skolen	123
6.3.5 Tilpasset opplæring	124
6.3.6 Organisering av elever i grupper	124
6.3.7 Spesialundervisning	125
6.3.8 Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter	126
6.3.8.1 Læreplan	127
6.3.8.2 Kartleggingsverktøy	127
6.3.8.3 Om avvik	128
6.3.8.4 Om enkeltvedtak	129
6.3.9 Rådgivning	130
6.3.10 Skolemiljøet	130
6.3.10.1 Det fysiske skolemiljøet	130
6.3.10.2 Det psykososiale skolemiljøet	131
6.3.10.3 Behandling av saker om skolemiljøet	131
6.3.11 Skyss	132
6.4 Mer om retten til særskilt språkopplæring	132
6.4.1 Innledning	132
6.4.2 Kunnskapsgrunnlag	132
6.4.3 Om bakgrunnen for dagens regelverk for særskilt språkopplæring	137
6.4.4 Praktiseringen av dagens regelverk for særskilt språkopplæring	145
6.4.5 Utvalgets vurdering	146
6.4.5.1 Nærmere om utvalgets vurderinger av morsmålsopplæring	149
6.5 Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter	151
6.5.1 Innledning	151
6.5.2 Omfang i bruken av læreplan i grunnleggende norsk	153
6.5.3 Om bakgrunnen for innføring av ny læreplan	154
6.5.4 Om læreplan i grunnleggende norsk	156
6.5.4.1 Forholdet mellom læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i norsk	158
6.5.4.2 Grunnleggende ferdigheter	158
6.5.4.3 Kartlegging	159

6.5.5 Implementering av læreplan i grunnleggende norsk	160
6.5.6 Læreplan i norsk med tilpasninger	161
6.5.7 Læreplan i norsk	162
6.5.8 Utvalgets vurdering	162
7 STRUKTURER FOR GRUNNOPPLÆRING – MODELLER FOR NYANKOMNE ELEVER	167
7.1 Et behov for tydelige organisatoriske modeller	167
7.2 Premissene bak aktuelle modeller	168
7.3 Ulike modeller for innføringstilbud	169
7.3.1 Modell 1 grunnskole - innføringsklasse	170
7.3.2 Modell 2 grunnskole - innføringsskole	175
7.3.3 Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1	176
7.3.4 Videregående opplæring	180
7.4 Utvalgets vurdering	183
8 BARN AV ASYLSØKERE OG ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE	190
8.1 Innledning	190
8.2 Kunnskapsgrunnlag	191
8.3 Gjeldende regelverk	199
8.4 Økonomi	204
8.5 Utvalgets vurdering	207
9 SPESIALUNDERVISNING OG MINORITETSSPRÅKLIGE	216
9.1 Innledning	216
9.2 Utvalgets vurdering	216
10 KOMPETANSE	218
10.1 Innledning	218
10.3 Utvalgets vurdering	221
REFERANSER	223

1 Sammendrag

Den foreliggende delrapporten er konsentrert om barnehage og grunnskole, slik mandatet etterspør. I enkelte sammenhenger berøres for øvrig spørsmål knyttet til videregående opplæring. Videre diskuteres opplæringstilbudet til barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Kompetanse og spesialundervisning tas opp i noen grad. Når det gjelder barnehage og grunnskole, gjenstår også enkelte temaer. Mange av de temaer som berøres i delrapporten, vil bli nærmere drøftet i utvalgets endelige rapport som skal avleveres i juni 2010.

Barnehage og andre tilbud i førskolealder

Selv om tallet på minoritetsspråklige barn i barnehage har steget de siste årene, mener utvalget det fortsatt må arbeides aktivt for å øke deltakelsen. Utvalget ser på utfasing av kontantstøtten, gratis kjernetid, inntektsgradering av foreldrebetaling, søskenmoderasjon og informasjons- og rekrutteringskampanjer som aktuelle tiltak for å øke deltakelse i barnehage blant minoritetsspråklige. I tillegg ser utvalget at det fortsatt vil være behov for åpne barnehager, og for aktiv rekruttering til og utvikling av innholdet i språkgrupper for barn som ikke går i barnehage.

Utvalget understreker betydningen av kompetanse hos ansatte i barnehagene som helt sentralt for å kunne gi minoritetsspråklige barn et godt grunnlag for utvikling og videre læring. Flerspråklig personale er av stor betydning både for foreldresamarbeid og for flerspråklige barns utvikling og læring. Generelt bør personalet ha kunnskap om flerspråklig og flerkulturelt arbeid for å kunne utvikle barnehagen som en god læringsarena for minoritetsspråklige barn. Videre understreker utvalget betydningen av kartleggingskompetanse. Det bør utvikles kartleggingsverktøy for flerspråklige barn, og et eventuelt tilbud om språkkartlegging av barn ved treårsalder bør også gå til barn utenfor barnehage. Utvalget vektlegger betydningen av det som utgjør helheten i barns språkmiljø i tillegg til barnehagen: tospråklig personale, søsken, venner og foreldre. Det er viktig å etablere god kontakt med foreldre på et tidlig stadium, og bruk og veiledning i ICDP (International Child Development Programme) og familielæring ansees som arenaer der barnehagen kan møte minoritetsspråklige foreldre og utvikle godt samarbeid. Utvalget foreslår at departementet utvikler en veileder for foreldresamarbeid. Utvalget anbefaler at det er tilgjengelig et innføringstilbud for nyankomne barn i førskolealder. Tilbudet bør være knyttet til ordinær barnehage. Tilskudd til nyankomne flyktningers barn bør utvides utover dagens tilbud på 15 timer i uken.

Barnehageloven har ikke konkrete bestemmelser knyttet til tilbudet til minoritetsspråklige barn. Etter utvalgets vurdering kan mye tale for en egen bestemmelse i barnehageloven om rett til hjelp for barn med et annet morsmål enn norsk. Utvalget vil komme nærmere tilbake til en konkret utforming av regelen, siden den må sees i sammenheng med eventuelle endringer/presiseringer i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12.

Utvalget fremhever betydningen av å ha et perspektiv på livslang læring og mener det er nødvendig å skape en god overgang mellom barnehage og skole. Overføring av

informasjon mellom barnehage og skole må være godt faglig basert, skje i samråd med hjemmene og i stor grad også inkludere barna selv. Mulighetene for å utvikle et kartleggingsverktøy ut fra kompetansemålene i planen for grunnleggende norsk til bruk for overgangen mellom barnehage og skole, fremstår for utvalget som interessante.

Minoritetsspråklige elever i grunnskolen

Det er vesentlige ulikheter med hensyn til elevprestasjoner når man sammenligner elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn. Særlig elever som selv har innvandret gjør det svakt på skolen, men også elever som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre gjør det svakere enn majoritetselever. Samlet forklarer sosial bakgrunn og språk svært mye av årsaken til denne ulikheten i læringsutbytte. For læringsmiljø er det mer usikre data, men flere forskningsrapporter viser positive trekk med hensyn til motivasjon og innsats blant minoritetsspråklige elever. Det er imidlertid tegn på at en høyere andel minoritetsspråklige elever enn majoritetsspråklige elever ikke føler seg inkluderte i skolen og at flere blir mobbet.

Utvalget har gjennomgått rettighetene til minoritetsspråklige elever i grunnskolen. Utvalgets erfaringer tilsier at elever mange steder ikke gis den opplæring de etter opplæringsloven § 2-8 skulle ha fått. Manglende etterlevelse av regelverket er observert i flere kommuner. Ofte fattes ikke enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og det er observert at elever får et svært begrenset tilbud etter § 2-8. Videre ser utvalget 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 svakheter ved regelverket, manglende kompetanse, forankring, organisering og økonomi. Utvalget anbefaler økt og variert bruk av virkemidlene særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Utvalget anbefaler økt vektlegging av tiltak som kan fremme flerspråklighet. Bruken av virkemidlene må være tilpasset den enkelte elevs behov, og blant annet vurderes ut fra alder, første- og andrespråksnivå og tidligere skolebakgrunn.

Når det gjelder bruken av læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, har utvalget identifisert sentrale problemstillinger: valgfrihet mellom læreplaner, valgfrihet med hensyn til kartleggingsverktøy, implementering av ny læreplan og bruk av ny læreplan for sent ankomne og voksne. På bakgrunn av blant annet svakheter ved implementeringen av læreplanen i grunnleggende norsk, ser utvalget at en del elever kan komme i en vanskelig situasjon. Utvalget vil i den endelige rapporten utrede og drøfte dette mer inngående, men ser at det kan være behov for særskilte ordninger for sent ankomne elever og voksne. Utvalget vil i sitt videre arbeid blant annet se nærmere på ulike former for kompetansevurdering i norsk (Bergenstesten mv.). Utvalget vil også se nærmere på eksamensordningen og kriteriene for inntak til høyere utdanning.

Strukturer for grunnopplæringen – modeller for nyankomne elever

Nyankomne elever bør ikke plasseres i ordinær klasse fra første dag. Utvalget anbefaler at et innføringstilbud er tilgjengelig. Utvalget har på denne bakgrunn skissert ulike aktuelle strukturer for opplæringen av nyankomne elever. Utvalget har sett flere eksempler på god praksis når det gjelder bruk av ulike former for

innføringsklasser og innføringsskoler. I valget mellom innføringsklasser og innføringsskoler, 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 muligheten for samling av ressurser og kompetanse vil kunne tale for innføringsskole enkelte steder. Dette vil måtte vurderes ut fra lokale forhold i den gitte situasjon.

Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1, såkalt konsentrert grunnskoleopplæring, vurderes av utvalget 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. Det må også vurderes i hvert enkelt tilfelle om elever med lite skolebakgrunn som kommer til Norge i løpet av de to siste skoleårene på ungdomsskolen, også bør bli tilbudt slik opplæring for å kunne stå bedre rustet til å begynne i videregående opplæring. Dette har utvalget omtalt som konsentrert grunnskoleopplæring for ungdom. Det er ønskelig å se nærmere på kombinasjonen av grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og introduksjonsordningen, og utvalget vil gå nærmere inn på dette i den endelige rapporten. Utvalget skisserer også en modell for videregående opplæring. Modellen innebærer bruk av innføringsklasser som et år 0 i videregående, og åpner for å bruke to år på Vg1 for elever som har behov for lengre tid.

Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

Utvalget mener det er et behov for en styrking av rettighetene til barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere. Etter utvalgets vurdering må barnehageplass til asylsøkerbarn rettighetsfestes, og det må sikres tilstrekkelige økonomiske rammer i denne forbindelse. Utvalget mener videre at opplæringsloven bør endres slik at den blir i tråd med barnekonvensjonen: Alle som kommer til Norge før de fyller 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring, og det bør innføres en rett til videregående opplæring for ungdom som kommer til landet før de fyller 18 år. Utvalget foreslår en styrking av tilskuddsordningen knyttet til opplæring av barn og unge asylsøkere. Informasjon og veiledning ut til barnehageeiere og skoleeiere bør styrkes, og kompetanseheving for lærere og ledere som arbeider med disse barna og ungdommene etterspørres. Tverrsektorielt samarbeid må sikres for å ivareta hele barnet i barnehage og skole for slik å bidra til gode læringsbetingelser.

Rapportens struktur

Kapittel 2 gjennomgår utvalgets oppnevning, mandat og arbeid. I kapittel 3 diskuteres den språklige situasjonen. Kapittel 4 gir en redegjørelse av Norge som innvandringsland. Kapittel 5 omhandler barnehage og andre tilbud i førskolealder. Her drøftes temaer som deltakelse i barnehage, språk og språkutvikling, kartlegging og dokumentasjon av språkutvikling, samarbeid med foreldre og overgangen fra barnehage til skole. Kapittel 6 behandler minoritetsspråklige elever i grunnskolen. Kapitlet går nærmere inn på særskilt språkopplæring og læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. I kapittel 7 skisseres aktuelle strukturer for nyankomne elever innenfor grunnskole, grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og videregående opplæring. Opplæringstilbudet til barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere behandles i kapittel 8. Temaene spesialundervisning og kompetanse blir kort omtalt i henholdsvis kapittel 9 og 10.

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 skal foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer, samt innhente gode eksempler.*
- *å bedre minoritetsspråklige elevers og lærlingers 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 budsjettramme.*

avgi en delinnstilling om barnehage og grunnskole mot slutten av 2009 og avgi sin endelige innstilling innen 1. juni 2010.”

¹ morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

² mottaksklasser, kombinerte opplæringsløp, innføringsklasser og lignende.

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 vises til punkt 6.5.

Av mandatet fremgår at utvalget skal avgi en delinnstilling om barnehage og grunnskole mot slutten av 2009. Utvalget kontaktet Kunnskapsdepartementet ved brev 25. juni 2009 for å søke nærmere avklart hva en slik delinnstilling var forventet å inneholde. Av utvalgets brev fremgår blant annet:

"Av mandatet fremgår videre at "[u]tvalget skal ta i bruk eksisterende forskning og innhente ny kunnskap der det er behov for det". Utvalget har funnet at det foreligger slikt behov både innenfor barnehage- og grunnskolefeltet. Kunnskapsinnhentingene vil ikke kunne være ferdigstilt innen utgangen av 2009, og vil følgelig heller ikke kunne inngå som del av den såkalte delinnstillingen. De konklusjoner og vurderinger som eventuelt vil kunne presenteres i delinnstillingen vil derfor måtte anses som usikre.

Videre er utvalget i mandatet bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Etter utvalgets oppfatning vil det i lys av dette siktemålet ikke være heldig om man stykker opp utvalgets resonnement og konklusjoner. Videre kan utvalget vanskelig konkludere innen barnehage og grunnskole uten å ta hensyn til øvrige sider av mandatområdet – hvorav en del neppe vil kunne være tilstrekkelig gjennomdrøftet allerede ved årsskiftet.

*Samlet taler dette etter utvalgets vurdering for at man ved avleveringen av delinnstillingen bør være noe tilbakeholden med hensyn til utvalgets nærmere konklusjoner og vurderinger. På samme tid tenkes hensiktsmessig at rapporten gir en relativt grundig tilstandsbeskrivelse om barnehage og grunnskole, og diskuterer det utfordringsbildet man her står overfor."*⁴

Utvalget mottok svar på sin henvendelse ved departementets brev 30. juni 2009, hvor blant annet følgende fremgår:

"Spørsmål om opplæring av minoritetsspråklige er et område som stadig er fremme i media og i politiske drøftinger. Gjennom en delinnstilling ønsker vi derfor å få noen tilbakemeldinger om hvor langt utvalget er kommet i arbeidet. Dvs. hva og hvordan utvalget har kartlagt ulike områder, når det forventes at resultater kan foreligge, og hvordan arbeidet videre kartlegges. Der det er mulig vil vi gjerne ha resultater/konklusjoner.

Vi forventer ikke at utvalget skal utarbeide en omfattende rapport, men trekke fram det som antas å kunne være viktig både for politikerne og

³ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 3. juli 2009.

⁴ Brev til Kunnskapsdepartementet fra utvalget 25. juni 2009.

administrasjonen å kunne peke på når det kommer spørsmål om utvalgets arbeid.”⁵

Utvalget har lagt ovennevnte til grunn ved utarbeidelsen av delinnstillingen.

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 i en viss utstrekning. 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 9.

Etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 og privatskoleloven § 3-5 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, 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 to- eller flerspråklig kompetanse.

Hovedvekten i utvalgsarbeidsarbeidet og delinnstillingen har likevel vært lagt på dem som har rett på 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, er det imidlertid en fare for at betydningen av språkkompetanse generelt underkommuniseres, og at vi undervurderer den lange tiden det tar å få forsvarlig utbytte av en opplæring på andrespråket. Utvalget er opptatt av både andrespråkkompetansen (dvs. norsk), morsmålskompetanse, flerspråklighet og

⁵ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 30. juni 2009.

tospråklighet. I tillegg har utvalget vært oppmerksom på minoritetsspråklige elevers behov for kulturell kapital som er omsettbart i det norske utdanningssystemet. Utvalgets oppmerksomhet har som en følge av dette ikke bare vært rettet mot språkkompetanse, men også mot et helhetlig læringsutbytte. For utvalget vil det frem mot avgivelse av endelig rapport være av interesse å se på om vi har barnehager, skoler og høyere utdanningsinstitusjoner som ser den enkelte, har like høye ambisjoner for alle og som utnytter det potensialet som ligger i et stadig større mangfold blant elever og studenter.

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
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
Petter de Presno Borthen, spesialrådgiver, Hordaland fylkeskommune
Sølvi Ona Gjøl, utdanningsdirektør, Fylkesmannen i Rogaland
Helge Jagmann, bydelsdirektør, bydel Grorud, Oslo kommune
Bodil Labahå, virksomhetsleder, Kirkenes barnehage, Sør-Varanger kommune
Bashar Al Raho, Koordinator for tolketjenesten, Flyktningkontoret, Bodø kommune
Pernille Pettersen Smith, regiondirektør i Bufetat, region øst
Agneta Bolinder, seniorkonsulent, Utdanningsforbundet
Nina Tangnæs Grønvold, seniorrådgiver, LO
Rita Kumar, leder, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
Arne Rekdal Olsen, spesialrådgiver, Kommunenes Sentralforbund (KS)
Håvar Vederhus, student, tidl. leder, Elevorganisasjonen

Utvalget har hatt et fast sekretariat gjennom perioden. Sekretariatet har bestått av⁶:

Matias Nissen-Meyer, sekretariatsleder
Anne Liltved, seniorrådgiver
Mare Erdis, seniorrådgiver
Grete Gåra Alvern, seniorrådgiver
Katrine Giæver, rådgiver
Synne Nordmark Børstad, rådgiver
Elisabeth Løvaas, førstesekretær

⁶ I tillegg har underdirektør Vibeke Thue i Utdanningsdirektoratet 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 frem til avlevering av delinnstillingen hatt 8 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 i kommunene og på skolene fra arbeidet med opplæring for flerspråklige elever. 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 temaer 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 Indrelid, Utdanningsetaten, Oslo kommune, om arbeidet knyttet til skolesatsingens ulike sider innen Groruddalssatsingen. Prosjektleder Bente Risan, bydel Grorud, Oslo kommune, om arbeidet knyttet til språkopplæring, gratis kjernetid og overgang til skole innen Groruddalssatsingen.

For å belyse sektorens organisering og styringsvirkemidler samt utvalgte Stortingsmeldinger⁷, 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 Sevatdal og rådgiver Synne Børstad Nordmark, alle ansatt i Kunnskapsdepartementet

⁷ St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen, St.meld. nr. 23 (2007-2008) Språk bygger broer 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 Gjøl.

OECD har i 2009 gjennomført en såkalt ”thematic review on migrant education” (OECD 2009). 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 2009). En samlet rapport om opplæring for minoritetsspråklige vil bli offentliggjort rundt årsskiftet. 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 ”Likeverdig 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, Bjørnevatn 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 læringscenter, 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.

Videre har utvalget vært på besøk hos Grunnskoleopplæring for voksne ved Nygård skole, Introduksjonssenteret i Drammen, Johannes læringscenter (Stavanger), Kirkenes kompetansesenter, Pedagogisk senter i Vadsø, Senter for flerspråklige barn og unge i Sandnes, Sinsen voksenopplæring, Stjørdal voksenopplæringscenter. Utvalget har også hatt møter med Bankplassen (Melbu) asylmottak, Oscarsgate asylmottak (Vadsø), Sjøvegan statlige mottak, Ibos (Integrerings-, bosettings- og opplæringsenheten) i Hadsel kommune og flyktningsenheten 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 videre hatt kontakt med en rekke ressurspersoner og -institusjoner. Blant annet har utvalget hatt kontakt med Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) i en rekke sammenhenger. 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 Ligestillings- 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 skaffe seg en god oversikt over innholdet i opplæringstilbudet som gis til minoritetsspråklige rundt om i landet. Utvalget ga, etter anbudsprosess, Telemarkforskning-Notodden i samarbeid med Høgskolen i Hedmark i oppdrag å foreta en gjennomgang av praktiseringen av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innenfor et utvalg kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget har videre forespurt enkelte ressurspersoner/-institusjoner om å foreta vurderinger innen nærmere avgrensede temaer. NAFO er blant annet forespurt om å

vurdere 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, vil vurdere utfordringer i grensegangen mellom kartlegging av spesialpedagogiske behov og behov knyttet til opplæring på andrespråket. Pihl er videre engasjert til å gi en beskrivelse av leseprosjektet som er utviklet i samarbeid med blant annet biblioteket i Drammen og Fjell skole. Førsteamanuensis Finn Aarsæther, Høgskolen i Oslo, vil gi utvalget en beskrivelse av leseopplæring for minoritetsspråklige elever. Førstelektor Anne Høigaard, Universitet i Stavanger, vil vurdere kartlegging av enkeltbarn og av språkmiljø. Høgskolelektor Marianne Hatlem, Høgskolen i Østfold, vil se nærmere på minoritetsspråkliges bruk av åpne barnehager. Videre vil førstelektor Kirsten Lauritsen, Høgskolen i Nord-Trøndelag, blant annet foreta en vurdering av tilbudet til barn av asylsøkere. Utvalget har også forespurt Torshov kompetansesenter om å vurdere omfang av, og innhold i, spesialundervisningen til minoritetsspråklige.

Som et ledd i utvalgets informasjonsinnhenting har det videre blitt rettet skriftlige forespørsler til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

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. For nærmere om utvalgets vurderinger av lærerutdanningen vises til kapittel 10.

2.4 Begreper

2.4.1 Om begrepet minoritetsspråklig

Som det fremgår av gjennomgangen av mandatet under punkt 2.1, benyttes begrepet minoritetsspråklig konsekvent i mandatet. Begrepet minoritetsspråklig brukes i utgangspunktet om barn, unge og voksne som har et annet morsmål enn majoritetsspråket, dvs. norsk. Utvalget har videre merket seg at St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer* omtaler norsk som det nasjonale fellesspråket eller det samfunnsbærende språket.

I strategien *Likeverdig opplæring i praksis!* (Kunnskapsdepartementet 2007) defineres begrepet slik innledningsvis:

”I grunnopplæringen brukes begrepene minoritetsspråklige elever og elever fra språklige minoriteter /deltakere fra språklige minoriteter (om voksne med rett til grunnopplæring). Det refererer til elever eller deltakere som i kortere eller lengre tid har behov for særskilt tilrettelagt opplæring.”

I henhold til mandatet skal utvalget foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget har merket

seg at begrepet minoritetsspråklig benyttes ulikt innen ulike deler av opplæringssystemet.

Av opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 og privatskoleloven § 3-5 fremgår at elever fra språklige minoriteter er elever med annet morsmål enn norsk og samisk.

Utvalget har merket seg at selv om begrepet språklig minoritet/minoritetsspråklig vanligvis benyttes om alle i Norge som ikke har norsk eller samisk som morsmål, har begrepet et noe annet innhold når man snakker om barn i førskolealder.

Minoritetsspråklig benyttes innen barnehagesektoren som et teknisk begrep 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 har for øvrig merket seg at begrepet minoritetsspråklig i enkelte sammenhenger har blitt benyttet i en videre forstand. Det vises blant annet til St.meld. nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge hvor følgende fremgår:

"Omgrepet blir nytta generelt om alle i Norge som ikkje har norsk som morsmål. I samband med ein del statlege tilskotsordningar for språkopplæring blir ikkje personar som har samisk, dansk eller svensk som morsmål, rekna som minoritetsspråklege."

Utvalget har som følge av dette vurdert om også urfolk (samer) og nasjonale minoriteter kan falle innenfor mandatet. Utvalget har imidlertid merket seg at strategien *Likeverdig opplæring i praksis!* viser til at begrepet språklig minoritet vanligvis benyttes om alle i Norge som ikke har norsk eller samisk som morsmål. Det poengteres i strategiplanen at begrepet språklig minoritet ikke omfatter nasjonale minoriteter, blant annet kvener.

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 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 opplæringsstilbudet også til nasjonale minoriteter, vises det til at Kunnskapsdepartementet i andre sammenhenger har uttrykt at begrepet språklig minoritet ikke omfatter nasjonale minoriteter, jf. strategien *Likeverdig opplæring i praksis!* (Kunnskapsdepartementet 2007).

Utvalgets bruk av minoritetsspråklig vil, der annet ikke er presisert, omfatte alle personer som ikke har norsk eller samisk som morsmål. 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 Andre begreper

En rekke ulike begreper har opp gjennom årene blitt benyttet om gruppen(e) som nå betegnes som minoritetsspråklige.

Begrepet tospråklig kan forstås som en person som har to språk som morsmål, eller som er bilingval, dvs. en som behersker to språk. Samtidig blir bilingval også i noen sammenhenger benyttet om personer som bruker to språk, selv om de ikke behersker begge språkene fullt ut.

Begrepet flerspråklighet / flerspråklige brukes om personer som behersker flere språk. Dette begrepet blir ofte i likhet med begrepet tospråklige personer, brukt om personer som ikke behersker flere språk, men som benytter ulike språk.

Det eksisterer en mengde ulike definisjoner av kulturbegrepet, men kultur gjøres ofte til noe statisk. Dersom en derimot forstår kultur som erfaringer, kunnskap og verdier som en handler ut fra, så endres og omskapes de i samhandling med andre. Hva som er den enkeltes kulturelle preferanser er i endring, og dens kultur kan kun forstås i en kontekst, i et miljø, i kontakt med en gruppe.

Begrepet ”interkulturell” innebærer bevegelse, en gjensidig utveksling mellom kulturer, i motsetning til flerkulturell som er mer en beskrivelse av at det eksisterer ulike kulturer side om side. Også begrepet flerkulturell brukes i dag ofte med utgangspunkt i et dynamisk kulturbegrep der vekten mer legges på kontakt og overganger enn på skiller mellom kulturer.

”Multikulturalisme” brukes ofte om hvordan det offentlige håndterer et samfunn preget av mangfold, og graden av toleranse for kulturelle forskjeller innenfor en stat.

Flerkulturell (om personer) beskriver mennesker som har bakgrunn fra flere nasjoner, for eksempel barn av innvandrere eller barn som har foreldre fra ulike land.

Flerkulturell (om samfunn) – et samfunn som består av mennesker med ulik kulturell bakgrunn.

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”. Begge begrepene er vanskelige å bruke, fordi det er utydelig hvor skillet går/ når har man norsk bakgrunn og norsk morsmål? Mange barn som er født i Norge av innvandrede foreldre regner norsk som sitt morsmål, mens andre vil regne foreldrenes morsmål 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.

”Innvandrerbefolkningen” har vært et begrep benyttet om førstegenerasjons innvandrere (innvandrer født i utlandet) og etterkommere eller andregenerasjons innvandrere (født i Norge av to utenlandskfødte foreldre).

”Innvandrerbakgrunn” har vært benyttet som begrep om elever som enten er innvandrere eller etterkommere.

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

Statistisk sentralbyrå (SSB) innførte i 2008 ny standard for gruppering av personer med innvandringsbakgrunn (Høydahl 2008). Fra da av brukes betegnelsene ”innvandrere” og ”norskfødte med innvandrerforeldre”. Begrepene ”vestlig” og ”ikke-vestlig” ble erstattet av verdensdelene. Sekkebetegnelser som ”innvandrerbefolkningen” og ”førstegenerasjonsinnvandrere” utgikk. Alle utenlandsfødte med to utenlandsfødte foreldre blir nå betegnet som ”innvandrere” og barn med to innvandrerforeldre blir betegnet som ”norskfødte med innvandrerforeldre”. Betegnelsen ”etterkommere”, som i noen sammenhenger har vært brukt om barn av innvandrere, jf. St. meld. nr. 49 (2003-2004), skal ikke benyttes etter innføringen av den nye standarden. SSB begrunner endringene med at det er viktig å finne ord som ikke virker støtende og som samtidig er dekkende og presise.

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 Statistisk sentralbyrå, 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”.

2.4.3 Utvalgets vurdering

I utvalgets mandat benyttes gjennomgående begrepet ”minoritetsspråklige elever”. Dette begrepet brukes også i den norske offentlige diskursen som en samlebetegnelse, med særlig referanse til opplæringslovens paragrafer om elevenes rettigheter. Minoritetsspråklig er slik en juridisk kategori, egnet til å skille ut de som har rett til særskilt språkopplæring.

Begrepet er også innvandringsrelatert, og viser til at en person er minoritetsspråklig som resultat av innvandring på et gitt tidspunkt. Videre er ikke nasjonale minoriteter er omfattet av begrepet. Minoritetsspråklig referer slik til relativt nye innvandringsgrupper, de som selv har innvandret og deres etterkommere. Utvalget har i kapittel 4 gitt en beskrivelse av Norge som innvandringsland, og beskrivelsen er følgelig avgrenset til de siste tiårene.

Utvalget har funnet grunn til å problematisere begrepet, særlig den dominans begrepet har fått i Norge, siden begrepet ikke alltid vil være hensiktsmessig å bruke. Minoritetsspråklig kan tidvis oppfattes som et uheldig begrep fordi det utelukkende karakteriserer noen barn, unge og voksne i forhold til noen andre, dvs. majoriteten (de som har norsk som morsmål). 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. Minoritetsstempelen 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. En gang minoritet, alltid minoritet. Mye kan derfor tale for at bruken av begrepet begrenses til bruk som en juridisk og statistisk kategori.

Utvalget har derfor 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.

Begrepene ”flerspråklig” og ”tospråklig” bør også kunne 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 grunnen til at særlig tospråklig i liten grad benyttes, er at begrepet ofte uttrykker et nivå av kompetanse, dvs. at man behersker begge språkene på et visst nivå eller like godt. Hvis man derimot tar utgangspunkt i språkbruk, blir det meningsfullt å snakke om at barn og unge som anvender både førstespråket og andrespråket i sin hverdag (av nødvendighet eller frivillig), er tospråklige eller flerspråklige. 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 selve opplæringen og utfordringene knyttet til denne, vil det ofte være mest presist å snakke om andrespråkopplæring og/eller fagopplæring på

andrespråket. Utfordringen har vært at begrepet andrespråksopplæring i Norge har fått et negativt stempel, dvs. at andrespråksopplæring blir oppfattet å være for de svake elevene. En har undervurdert den lange tiden det tar å lære seg andrespråk på et slikt nivå at det også holder gjennom videregående opplæring og høyere utdanning. Det er også mye som tyder på at ambisjonene har vært altfor lave i andrespråksopplæringen. Faget grunnleggende norsk har jo også et klart og begrenset formål om å gjøre elevene funksjonelt tospråklige. Beherskelse av funksjonelt norsk er imidlertid bare ett steg på veien mot full andrespråksbeherskelse. Det har også i norsk sammenheng vært mye strid rundt hva utviklingen av morsmålet har å si for andrespråksbeherskelsen og generelt for læringsutbytte.

Begreper og kategorier vil lett kunne gi et statisk bilde. Utvalget vil understreke det dynamiske i språkutvikling og læring og i kulturen generelt. Utvalget vil frem mot avgivelse av endelig rapport fortsette sin diskusjon om tjenlig begrepsbruk.

3 Den språklige situasjonen

3.1 Innledning

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

3.2 Kunnskap om læring av andrespråk

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 litteraturen:

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. (NOU 1995: 12; Engen og Kulbrandstad 2008)

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).

Det synes å være en vanlig antakelse at desto tidligere barn lærer andrespråket, desto bedre. Antakelsen bygger på en hypotese 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 spesialisert. Engen og Kulbrandstad (2008) viser til at hypotesen om kritiske perioder for språktilegnelse har bred empirisk støtte hva gjelder fonologisk beherskelse av andrespråket, og en del støtte 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 språkinnlæringsområder. 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 språkinnlæringen 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. Norge er offisielt tospråklig norsk og samisk, der norsk har to målformer. (NOU 1995: 12: 40)

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, helsetjeneste, 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 (...)." (Svendsen 2009: 41)

Engen og Kulbrandstad (2008: 97) har gitt følgende beskrivelse av utfordringer barn fra språklige minoriteter 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 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.”

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 da både virke uheldig 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). Bakken (2007: 21) har gitt følgende beskrivelse av perspektivene:

”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 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.”

Moenutvalget (1995: 12: 40-41) 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.”

3.3 Utvalgets vurdering

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. Herunder inkluderes også den såkalte terskelhypotesen og hypotesen om språkenes gjensidige avhengige utvikling, jf. Cummins 1979; Bakken 2007; Engen og Kulbrandstad 2008. 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 2000). 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 førstespråket 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 følgelig 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 avkoding 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 (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 anså det eksempelvis formålstjenlig å la barn og unge benytte det språket de mestrer best når de skal lære noe nytt (NOU 1995: 12). 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 (NOU 1995:12).

For nærmere om utvalgets vurderinger vedrørende dette vises til kapittel 6.

4 Norge som innvandringsland

4.1 Mangfoldet i innvandrerbefolkningen

Innvandrerbefolkningen består, ifølge SSBs definisjon, av personer med to utenlandsfødte foreldre; førstegenerasjonsinnvandrere 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 familieegjenforente. 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 de kom til landet på. Flyktninger er de som ifølge Utlendingsdirektoratets flyktningregister har flyktningstatus og har fått oppholdstillatelse i Norge. Asylsøkere er personer som på egen hånd og uanmeldt har kommet til landet og ber om asyl. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er endelig avgjort. Også asylsøkere vil i mange tilfeller ha et reelt beskyttelsesbehov.

Norskfødte med innvandrerforeldre er tilsvarende en svært sammensatt gruppe mennesker.

Dette kommer blant annet til uttrykk i følgende utsagn i SSBs samlepublikasjon om innvandring og innvandrere fra 2008:

"(...) i personstatistikken neppe er noen gruppe som er mer heterogen enn denne gruppa. Ved inngangen til 2008 bodde det personer med bakgrunn fra hele 213 land og selvstyrte regioner i Norge. Levekår varierer med alder, kjønn, utdanningsnivå og sosial bakgrunn. Men for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er levekårene i tillegg påvirket av en rekke andre forhold. For innvandrerne er forhold som for eksempel hvor gamle de var da de innvandret, og hvor lenge de har bodd i Norge, viktig. Videre har hvilket land de eller deres foreldre har kommet fra, og hvorfor de har innvandret til Norge, betydning. Det er derfor viktig å tydeliggjøre slike forskjeller i statistikken så langt det lar seg gjøre." (Daugstad 2008: 7)

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" skal betegne alle som kommer fra steder utenfor Norge, begrenses i praksis til underforstått å betegne mennesker som oppfattes synlige forskjellige. Men heller ikke de prototypiske kjennetegnene er de samme over hele landet. For eksempel er "innvandrerene" i Oslo gjerne muslim og pakistaner, mens det i Finnmark er en tamil og buddhist eller en ortodoks russer. I Kristiansand er "innvandrerene" vietnameser og katolikk.

Assosiasjoner til innvandrerbegrepet er også historisk betinget:

Amtsarbeiderlaget i Smålenene (Østfold), fylkesorganisasjonen av Venstres arbeiderbevegelse, skrev i 1898 til Stortinget om alle de "agalause 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)

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 industrisamfunnet 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 tilpasning i utdanning og arbeid ekstra viktig for disse.

4.2 Livsløp og migrasjon

Et karakteristisk trekk ved innvandrere er at de har flyttet vekk fra det materielle grunnlaget for sin kultur. Videre er ikke den/de som har flyttet nødvendigvis lenger representative for den kulturen de har flyttet fra, men kan sies å representere et selektivt utvalg, sosialt og yrkesmessig. Sosiale roller og nettverk, kjønnsroller og relasjoner mellom individene vil derfor kunne komme under press om omforming. Desto viktigere kan den etniske gruppen bli når det gjelder å reorganisere egen kultur i et nytt land, som basisforum for å tilpasse seg det nye samfunnet (NOU 1995: 12: 41).

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 tilværelsen. 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.

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.

4.2.1 Migrasjon og migrasjonsprosesser

Migrasjon kan innebære nye muligheter, men også en sorg og et savn over det man forlot. I en migrasjonsprosess vil man 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 lidelser⁸. Migrasjon medfører tap av sosiale kontakter og økonomisk status og mye av det som inngir trygghet og bekreftelse av egen identitet og verdi. 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).

4.2.2 Livsløp og transnasjonalisme

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.

Å finne en mening i tilværelsen er sentralt for alle mennesker. For mennesker som har migrert kan det bli særlig viktig å finne verdimeslige holdepunkter, kort og godt hva en ønsker med livet. Egne verdier sett i lys av det som oppleves som vertslandets 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 vertslandets språk vil også påvirkes, og for noen vil det å lære majoritetens språk oppleves truende på identitet og eget livsprosjekt. Dette kan ha store konsekvenser for hvordan man 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.

⁸ Austveg (1994); Oppedal m.fl. (2008); Austveg (2005); St.meld. nr. 20 (2006-2007); Ahlberg og Duckert (2006).

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 man 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.

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 knyttet til bedre utdanning som argument. Flertallet av foreldrene mener selve skolesystemet i Norge er bra, men at barna deres faller igjennom 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 bofellesskap 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.

4.3 Norge som innvandringsland

4.3.1 Innvandreres og etterkommeres landbakgrunn

I 1865 var 1,2 prosent av befolkningen på 1,7 millioner født i utlandet, flertallet i Sverige. I 1920 hadde gruppa økt til 2,8 prosent. I mellomkrigstiden var det lite innvandring, og i 1950 var 1,4 prosent av befolkningen født i utlandet. Pr. 1. januar 2009 hadde 10,6 prosent av befolkningen (508 000 personer) enten innvandret selv eller hadde foreldre som er innvandret.⁹

Etter andre verdenskrig kom flyktningene fra Øst-Europa – ungarere etter 1956 og tsjekkere og slovakere etter 1968. Senere kom arbeidsinnvandrere både fra Europa og resten av verden.

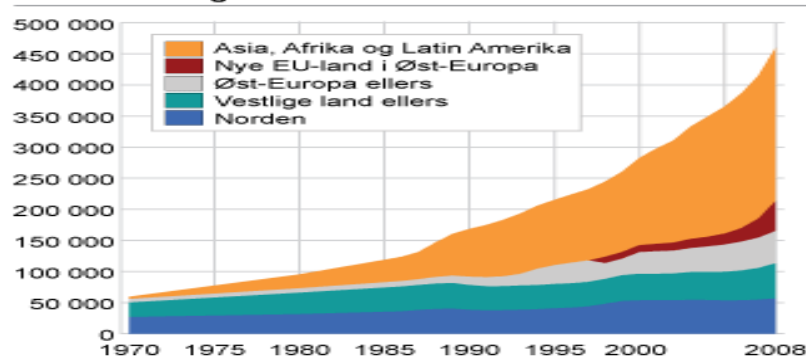
⁹ Der ikke annet fremgår, benyttes tallmateriale hentet fra SSBs nettsider i dette kapitlet.

På slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet rekrutterte norsk industri, i samarbeid med norske myndigheter, arbeidskraft fra land som Pakistan, Tyrkia og Marokko. Arbeidskraften ble rekruttert til lavtlønnsyrker som ikke krevde fagutdanning – arbeidsplasser kvinner tidligere for en stor del hadde dekket. Arbeidsmarkedet var stramt på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet, da den hjemlige industrien fortsatt var ekspansiv, en ekspansjon som var større enn det den innfødte arbeidskraften kunne dekke. På grunn av et relativt høyt generelt utdanningsnivå i den innfødte befolkningen var det de ufaglærte jobbene som ble stående ledige. Disse arbeidsplassene var i stor grad ømfintlige for strukturendringer og rasjonalisering i arbeidslivet. På denne måten overtok innvandrerne innfødte kvinners plass i den økonomiske og næringsmessige strukturen som en arbeidskraftreserve (Kjeldstadli 2003b; NOU 1995: 12; St.meld. nr. 18 (2007-2008)).

Ved inngangen til 1970 talte innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge 59 200 personer, og tilsvarte 1,5 prosent av Norges befolkning. Av disse hadde 80 prosent bakgrunn fra Europa. Personer med bakgrunn fra land utenom Europa utgjorde 5,4 prosent av befolkningen.

Det ble innført stopp i arbeidsinnvandringen i 1975. Halvparten av førstegenerasjons innvandrere fra ikke-vestlige land er etter den tid kommet til landet som flyktninger. Med EU-utvidelsen opplevde man en markant økning av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Av dem som innvandret mellom 1990-2005 er 72 prosent fortsatt bosatt i landet. De som kommer til landet i relasjon til utdanning og jobb, er også de som gjerne flytter ut igjen etter hvert. Flyktninger og familieinnvandrere blir gjerne værende i landet (80 prosent) (Kjeldstadli 2003b; NOU 1995: 12; St.meld. nr. 18 (2007-2008)).

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn. 1970-2008



Figur 4.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn. 1970-2008

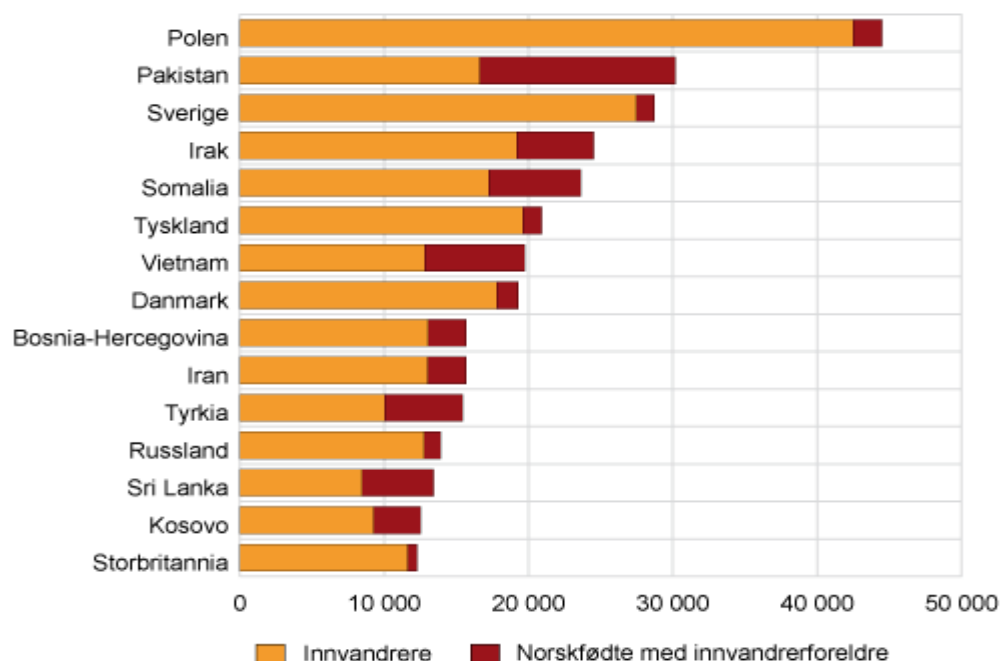
Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB. Hentet fra Daugstad 2008.

Det er nå flest innvandrere i Norge fra Polen, Sverige, Irak og Danmark. Blant norskfødte med innvandrerforeldre har flest bakgrunn fra Pakistan. Videre er det mange norskfødte med vietnamesiske foreldre, etterfulgt av de med foreldre fra Somalia, Tyrkia og Sri Lanka. Det er få norskfødte med danske og svenske foreldre.

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).

De 15 største innvandrergruppene i Norge. 1. januar 2009. Absolutte tall



Figur 4.2 De 15 største innvandrergruppene i Norge pr. 1. januar 2009.

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB. Hentet fra Daugstad 2008.

4.3.2 Alder

Sammenliknet med befolkningen som helhet, er det relativt mange unge voksne blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Ved inngangen til 2008 var nesten halvparten av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 20-44 år, tilsvarende var det en tredjedel blant hele befolkningen i denne aldersgruppen. Samtidig var det lavere andel eldre blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. De som er 65 år og eldre, utgjør 6 prosent av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, mot 13 prosent av hele befolkningen. For aldersgruppen yngre enn 20 år var andelene like store (Daugstad 2008).

Sammenlikner en innvandrere med de norskfødte med innvandrerforeldre, vil en også finne betydelige ulikheter i alderssammensetningen. Ved inngangen til 2008 var 33 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre fire år eller yngre, og hele 73 prosent var yngre enn 15 år. Tilsvarende tall for innvandrere var 2 og 8 prosent. 14 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre var i alderen 20-44 år, mens 57 prosent av innvandrerne var i denne aldersgruppen. Det er svært få norskfødte med innvandrerforeldre som har fylt 60 år, mens en av ti innvandrere har nådd samme alder.

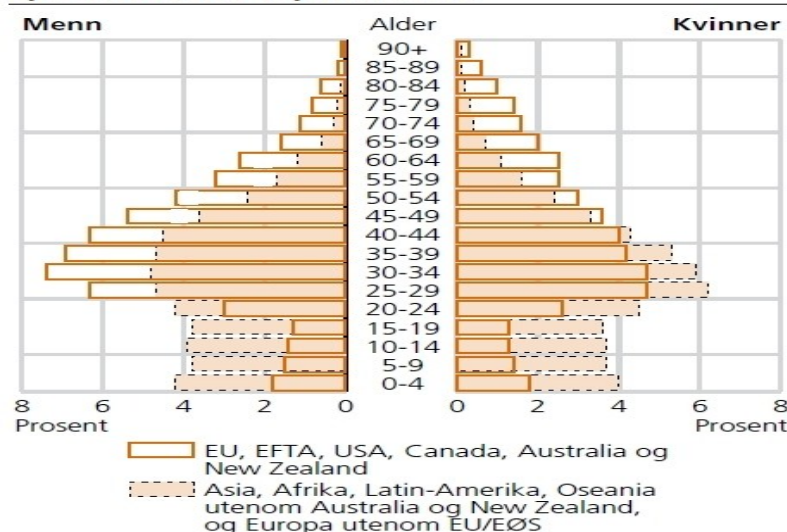
Den skjeve aldersfordelingen skyldes at de fleste som innvandrer til Norge, er unge voksne. Det er forholdsvis få barn og eldre som kommer til landet, mens mange av de som har innvandret, har fått barn etter at de kom til landet.

Også i denne sammenhengen ser en ulikhet etter landbakgrunn. Om lag 12 prosent av personer med landbakgrunn fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand var yngre enn 20 år, mens det tilsvarende tallet for gruppen fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS var 31 prosent. Forskjellen skyldes langt på vei at det er flere personer født i Norge blant de sistnevnte. De førstnevnte gifter seg i større grad med personer i den øvrige befolkningen (Daugstad 2006).

4.3.3 Kjønn

Det er en relativt jevn kjønnsfordeling blant innvandrere, med 193 000 menn og 188 000 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. Det gjelder Polen med 68 prosent menn, Storbritannia med 61 prosent og Irak og Afghanistan, begge med 58 prosent. Kvinnene er i flertall fra land hvor innvandringen har vært preget av familieinnvandring, primært familieetableringer til menn i den øvrige befolkningen, som Thailand (85 prosent kvinner), Filippinene (81 prosent) og Russland (66 prosent). Fra Russland er likevel innvandringen noe mer sammensatt, blant annet med en del tsjetsjenske flyktninger og noe arbeidsinnvandring (Daugstad 2008).

Figur 2.1.5. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn, alder og kjønn. Prosent. 1. januar 2008



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.3 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn, alder og kjønn
Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB. Hentet fra Daugstad 2008.

4.3.4 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. Av personene med bakgrunn fra Danmark har nesten halvparten bodd i Norge 25 år eller mer, og nesten to tredjedeler har bodd i landet 15 år eller mer. Personer med bakgrunn fra Chile har også høy andel med lang botid i Norge. Tre av fire har bodd 15 år eller mer i Norge. Blant personer med bakgrunn fra Vietnam, Pakistan, Marokko og USA har også over halvparten bodd her i mer enn 15 år. Innvandrerne fra India, Marokko, Pakistan, tidligere Jugoslavia og Tyrkia var blant de første som kom som arbeidsinnvandrere til Norge fra slutten av 1960-tallet og frem til innvandringsstoppen i 1975. Innvandringen fra disse landene har senere vært preget av familieinnvandring.

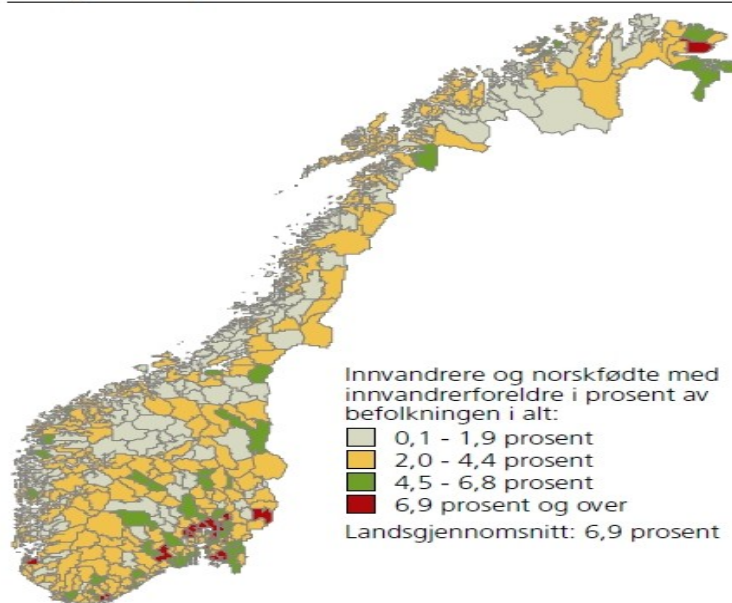
Blant de største innvandrergruppene er det innvandrere fra Polen og Afghanistan som har kortest botid, henholdsvis 82 og 72 prosent har bodd i Norge i mindre enn fem år. Andre større grupper hvor mer enn halvparten av innvandrerne har bodd i Norge mindre enn fem år, er fra Thailand, Etiopia og Russland. 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).

4.3.5 Bosettingsmønster

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 innvandrere 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).

Både relativt og absolutt er det klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo. Av Oslos befolkning utgjorde innvandrere 19 prosent av befolkningen og norskfødte med innvandrerforeldre 6 prosent ved inngangen til 2008. Ser en på fordelingen innad i Oslo ligger samtlige av Oslos bydeler over landsgjennomsnittet (9,7 prosent). Bydelene med flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er Søndre Nordstrand, Alna, Stovner og Grorud (41-44 prosent). Lavest andel er i bydelene Nordstrand, Vestre Aker og Nordre Aker, alle med omtrent 12 prosent.

Figur 2.1.6. Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EØS og Oseania utenom Australia og New Zealand, i prosent av folke- mengden 1. januar 2008



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.
Kartgrunnlag: Statens kartverk.

Figur 4.4 Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre fra Afrika, Asia, Europa utenom EU/EØS, Latin-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB. Hentet fra Daugstad 2008.

4.3.6 Innvandringsgrunnlag og botid

I perioden 1990-2007 innvandret over 328 000 personer med ikke-nordisk statsborgerskap til Norge. 135 000 av disse (41 prosent) kom som følge av familieinnvandring. En tredjedel av innvandrerne kom av fluktgrunner (27 prosent), mens 21 prosent var arbeidsinnvandrere. 11 prosent av innvandrerne i denne perioden hadde fått en utdanningstillatelse og kom til landet på dette grunnlaget. Det har vært en klar økning i innvandringen fra land utenom Norden i denne perioden, og i 2007 var det over 44 000 personer som fikk opphold i Norge (Daugstad 2008).

I perioden 1990-2007 kom flest flyktninger fra Serbia (Kosovo), Bosnia-Hercegovina, Irak og Somalia.

Åtte av ti arbeidsinnvandrere kom fra EU-land.

Såkalt familieinnvandring (medfølging, familieetablering eller familiegjennforening) utgjorde samlet den største gruppen innvandrere i denne perioden. Flest kom fra Thailand, Irak, Polen, Somalia og Pakistan.

Samlet for perioden 1990-2007 var det 11 prosent (36 000) av innvandrere fra land utenom Norden som hadde fått utdanningstillatelse og innvandret på dette grunnlaget. Nær halvparten (45 prosent) av disse var fra land i Europa. Antall personer fra land utenom Norden som innvandrer på grunn av utdanning, har steget jevnt siste del av

perioden, fra 2 500 personer i 2003 til 4 000 i 2007. Det har vært en merkbar økning i tallet på utdanningstillatelser til studenter fra Kina, Russland, Filippinene og Polen.

Ikke alle innvandrere som kommer til Norge, blir boende i landet. Av 328 000 personer med ikke-nordisk statsborgerskap som flyttet til Norge i perioden 1990-2007, var 74 prosent fortsatt bosatt i landet ved inngangen til 2008.

Utflyttingsmønsteret varierer sterkt med innvandringsgrunn. Blant de som kom på utdanningstillatelser i denne perioden var kun 39 prosent bosatt i Norge per 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. 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.

4.3.7 Levekår

I dag er innvandrere i Norge en sammensatt gruppe. Det er forskjeller blant annet når det gjelder innvandringsgrunn, botid i landet, tidligere utdanning og sosioøkonomisk- og kulturell bakgrunn. En stor andel innvandrere deltar i samfunnet på linje med andre og er yrkesaktive. Samtidig ser vi tendenser til levekårsforskjeller. Ledigheten er tre ganger så høy blant innvandrere som i resten av befolkningen.

Ser en på grupper med ulik 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 arbeidsliv.

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).

4.3.8 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 innvanderne 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 innvandrergruppene. Nedenfor gjennomgås en del av funnene.

Det er store forskjeller mellom ulike innvandrergupper 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 i Norge ikke et system 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 innvanderne 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).

Det er betydelige forskjeller mellom de ulike innvandrergruppene, og det er også vesentlige kjønnsforskjeller innad i flere av gruppene. Forskjellene kan bidra til å forklare de betydelige forskjellene i sysselsetting mellom de ulike gruppene og mellom kvinner og menn innad i gruppene. Jevnt over viser det seg at innvandrerkvinner er lavere utdannet enn innvandrer menn 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 mangler skolegang overhodet, avspeiler praksisen i enkelte av opprinnelseslandene innvanderne 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 2 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. Innvandrere 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 utdannelse 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 innvandrer menn i større grad enn innvandrer kvinner setter seg på skolebenken etter at de har kommet til Norge. 20 prosent av innvandrer kvinnene 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 utdanningssystemet. 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 for øvrig.

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 innvandrer 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 flere somaliere med norske vitnemål i årene fremover (Henriksen 2008a).

I gruppene med lengst botid vil det inngå en del etterkommere. Ettersom etterkommere tar mer utdanning enn førstegenerasjon (Henriksen 2006), vil disse kunne dra opp snittet, særlig for den pakistanske gruppen, men også for den

vietnamesiske og chilenske. 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 innvandrerbakgrunn. Etterkommere under 25 år befinner seg mye nærmere majoritetsbefolkningen enn unge første generasjonsinnvandrere når det gjelder andel som er i arbeid eller under utdanning. Særlig kvinnelige etterkommere 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 etterkommere 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 etterkommerne. 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 andelene 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).

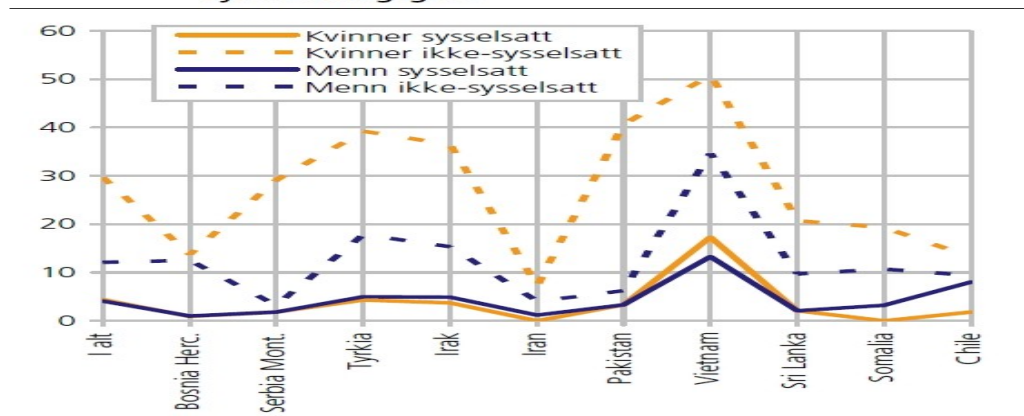
Dersom en ikke har noen utdanning overhodet, er sjansen stor for at du ikke har arbeid. Personer med somalisk bakgrunn har desidert lavest sysselsetting og høyest andel som ikke har fullført noen utdanning. Høyest sysselsetting gjenfinnes i de gruppene hvor færrest oppgir at de ikke har fullført noen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

4.3.9 Norskkunnskaper

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 deltagelse i arbeidslivet gjør at en person lærer norsk og kan delta i samfunnslivet for øvrig (Henriksen 2008b).

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 innvandergruppene, jf. figur 4.5.

Figur 16.4. Andel som mener at de har dårlige eller svært dårlige norskferdigheter, etter kjønn, landbakgrunn og sysselsettingsgrad¹



¹ Etterkommere og innvandrere ankommet i førsteskolealder er holdt utenfor.

Kilde: Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006

Figur 4.5 Andel som mener de har dårlige eller svært dårlige norskferdigheter, etter kjønn, landbakgrunn og sysselsettingsgrad

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

Tabell 4.1 Andel som vurderer sine norskferdigheter som dårlige eller svært dårlige i gitte situasjoner, etter kjønn, landbakgrunn og sysselsettingsgrad

Tabell 16.2. Andel som vurderer sine norskferdigheter som dårlige eller svært dårlige i gitte situasjoner, etter kjønn og landbakgrunn¹

		I alt	Bosnia-Herc.	Serbia og Mont.	Tyrkia	Irak	Iran	Pakistan	Vietnam	Sri Lanka	Somalia	Chile
Antall (N)	I alt	2610	314	259	256	345	235	183	238	331	230	219
	Menn	1451	146	146	164	227	142	94	103	177	131	121
	Kvinner	1159	168	113	92	118	93	89	135	154	99	98
Generelt: Hvor godt snakker du norsk	Menn	7	4	2	9	9	3	4	20	3	7	8
	Kvinner	18	7	16	22	27	3	28	31	9	16	7
Snakke med nordmenn på gaten	Menn	6	3	3	7	10	6	6	13	3	5	5
	Kvinner	17	7	19	20	24	6	27	26	7	18	7
Snakke med lege om helseproblemer	Menn	8	5	7	11	10	7	8	15	4	5	4
	Kvinner	21	10	27	23	30	10	33	27	10	20	8
Oppfatte nyheter på radio/TV	Menn	8	3	1	12	14	8	10	19	2	6	4
	Kvinner	20	8	16	23	27	10	36	33	8	17	6
Lese norske aviser	Menn	10	6	3	13	15	11	10	15	6	7	6
	Kvinner	21	9	20	24	35	7	38	28	8	22	8
Svare skriftlig på en avisannonse om arbeid	Menn	17	8	6	24	23	20	17	31	10	9	16
	Kvinner	32	13	29	39	50	17	56	43	10	32	16

¹ Etterkommere og innvandrere ankommet i førsteskolealder er holdt utenfor.

Kilde: Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006

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

Tabell 4.1 viser andelen som vurderer sine norskkunnskaper som dårlige eller svært dårlige i ulike situasjoner. Gjennomsnittlig mener rundt en av fem av kvinnene i de ti innvandrerguppene at de snakker dårlig eller svært dårlig norsk sett i forhold til å snakke med nordmenn på gaten (17 prosent), med en lege om helseproblemer (21 prosent), eller i forhold til å oppfatte nyheter på radio/TV (20 prosent) eller lese norske aviser (21 prosent). Blant menn er det mindre vanlig å vurdere sine norskferdigheter som dårlige eller svært dårlige i disse situasjonene. Situasjonen som volder størst utfordringer for både menn og kvinner, er å svare skriftlig på en avisannonse om arbeid. 32 prosent av kvinnene mener de har dårlige eller svært dårlige norskferdigheter sett i forhold til dette, mot 17 prosent av mennene. Det er for øvrig klare skiller mellom ulike innvandrergupper. Innen enkelte grupper,

innvandrere fra Bosnia-Hercegovina, Iran, Sri Lanka og Chile, er det relativt få, både blant kvinner og menn, som synes de har dårlige norskerferdigheter. I andre grupper ser en store kjønnsforskjeller.

Noen av disse gruppene har vært lenge i Norge. Henriksen (2008b) vurderer det blant annet på denne bakgrunn 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. Eksempelvis anser mer enn hver fjerde kvinne fra Pakistan og Vietnam og hver femte kvinne fra Tyrkia at de har dårlige eller svært dårlige norskerferdigheter når det gjelder å snakke med nordmenn på gaten. Når det gjelder menn er det menn fra Tyrkia, Irak og Vietnam som i størst grad mener de har utfordringer med språket i de gitte situasjonene, men likevel i langt mindre grad enn kvinnene fra disse landene har.

Oppsummerende vurderer Henriksen (2008b: 111) svarfordelingene slik:

”Vi innledet med noen betraktninger omkring hvor viktig det er å kunne norsk for å få innpass i det norske samfunnet. Svarene innvandrerne gir oss antyder at det er mange som har vanskelig for å gjøre seg forstått på norsk i gitte hverdagssituasjoner, og at det særlig er kvinner som har dårlige norskkunnskaper. Blant gruppene som er nyankomne til Norge, slik som irakerne og til dels somaliene, er det naturlig at norskkunnskapene jevnt over fremdeles er relativt dårlige. Mer bekymringsfullt er det at mange i etablerte innvandrergreper har store problemer med norsken, og dette gjelder særlig kvinner fra Tyrkia og Pakistan, men også menn og kvinner fra Vietnam, som altså har en høyere sysselsetting. De store forskjellene mellom menn og kvinner henger trolig sammen med store kjønnsforskjeller i sysselsetting. Innvandrere innenfor arbeidslivet behersker bedre norsk enn de som står utenfor. Samtidig er det lettere å få jobb når man snakker godt norsk, slik at man da kommer inn i en god sirkel. Dessverre er det ikke her anledning til å se nærmere på hva som påvirker norskerferdigheter, og hvordan norskerferdigheter påvirker integreringen på andre områder, men dette kan og bør være tema for senere studier.”

4.4 Kultur, flerkultur og samfunn

Utvalget har vurdert språkkompetanse i sammenheng med sider ved opplæringen som fremmer inkludering og et godt læringsmiljø, for eksempel hvordan barn i førskolealder og elever 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 andrespråkselever 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. For opplæringsinstitusjonene medfører dette utfordringer av praktisk-pedagogisk karakter, delvis av mer teoretisk og analytisk karakter. Det handler om at man har barn, elever eller studenter som ikke har norsk som morsmål, med ulike kommunikasjonsformer, læringsstrategier og kunnskaps- og verdisyn. Videre handler det om at elever og studenter faller igjennom i praksissituasjoner uten at årsakene er helt klare, eller at for eksempel høgskoletilsatte opplever at majoritetsstudenter styrer unna samarbeid med minoritetsstudenter, dog uten at man 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 profesjonsutdanningene er en del av – har vi tilstrekkelig kunnskap om hva som kreves av yrkeskvalifisering for, og profesjonsutøvelse i, et flerkulturelt samfunn?

4.4.1 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 profesjonsutdanningene, 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 for handling og at alle de tre bruksmåtene av kulturbegrepet har relevans. Kultur er en kompleks helhet bestående både av kunnskap, trosformer, kunst, moral, lovverk, 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.

4.4.2 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: hva er det som 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.

"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 befolknings innstilling, holdning, forståelse og forventning er av den største betydning." (Eitinger 1981: 87)

4.5 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 skolehverdagen 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. Av sentral betydning vil være 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.” (St.meld. nr. 17 (1996-1997): 63)

4.5.1 Skolen og utviklingen mot et 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 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 fikk man 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 utjevningsfokus i utdanningspolitikken har endret seg fra fokus på:

- forholdet mellom by og land på 1800-talet
- sosial klasse i perioden 1900-1960
- kjønn 1960-1980
- funksjonsevne 1980-2000
- etnisitet/mangfold 2000-

Moenutvalget (NOU 1995: 12) har beskrevet den historiske utviklingen av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige 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 norskspråklige 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 assimulatorisk 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 skolepolicyen. 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 undervisningstilbudene 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.” (NOU 1995: 12: 20-21)

Gjennom 1980- og 1990-tallet fortsatte endringsprosessene i det norske samfunnet, og tendensene til kulturelt mangfold økte. Dermed vokste det også frem elevgrupper med nye behov for tilpasset opplæring.

St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* innførte et nytt perspektiv på det flerkulturelle Norge. Det slår 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 samfunnstilknytning – deltakelse og levekår, samfunnstilknytning og tilhørighet. Ett av målene for barn med innvandrerbakgrunn som vokser opp i Norge er at de skal mestre skole og utdanning på linje med andre. Utdanning ansees 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) *Kultur for læring* 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 og har virket siden 2004. En revidert utgave av strategiplanen forelå i 2007, *Likeverdig opplæring i praksis!* (2007-2009) (Kunnskapsdepartementet 2007). En rekke av tiltakene fra den opprinnelige planen er gjennomført, andre er igangsatt og under oppfølging. I den reviderte strategiplanen er også mange nye tiltak inkludert. Strategiplanen legger stor vekt på språkopplæringen for minoritetsspråklige. Å beherske norsk anses sentralt for likeverdig deltakelse i skole og opplæring.

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. Dette betyr ikke at opplæringen skal være lik for alle. Opplæringen skal tilrettelegges slik at alle skal få utviklet sine evner og tilpasset den til sine egne behov.

Planen skal avvikles ved utgangen av 2009.

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, utfordringer i forhold til styring, strategi og forvaltning, ble også trukket frem. I meldingen ble det foreslått en rekke tiltak i forhold til 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 grunnsopplæringen 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 skulle 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 grunnsopplæringen, 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 verdien kristendommen har 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 basert på likeverd forutsetter at alle elever og lærlinger får de samme muligheter til å utvikle seg.

4.6 Utvalgets vurdering

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 grunnsopplæringen, og de vil dermed ha ulike forutsetninger med hensyn til språk- og

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 avgrensa fritak), Innst. O. nr. 72 (2007-2008) og beslutning. O. nr. 101 (2007-2008).

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 har i dette kapitlet derfor funnet det hensiktsmessig å gi en relativt omfattende beskrivelse av hvordan denne gruppen er sammensatt.

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 er også bekymringsfullt at mange innvandrere 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 i å øke deltakelsen på, og tilbudet om, norskopplæring. Dette vil omtales nærmere i den endelige utredningen.

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 opplæringssystemet.

5 Barnehage og andre tilbud i førskolealder

5.1 Innledning

Av utvalgets mandat fremgår at utvalget skal ta en helhetlig gjennomgang av tilbudet til barn i førskolealder.

”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.

(...)

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 grunnsopplæringen.”*

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 og dokumentasjon. Kompetanse er et tema utvalget vil gå dypere inn på i den endelige rapporten i juni 2010.

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.

5.2 Regelverk, organisering og finansiering

5.2.1 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).¹² 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 dannelse 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 egenverdi. 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 medfører et behov for endringer også i andre bestemmelser i loven før den nye formålsbestemmelsen kan tre i kraft. Utvalget viser til at Kunnskapsdepartementet for tiden har forslag til endringer i barnehageloven som følge av vedtatte endringer i formålsbestemmelsen ute på høring.¹³

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 meningsfylte 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

¹² 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.

¹³ Det vises til høringsnotat om forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) av 10. november 2009.

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 oppgaver¹⁴, 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 meningsfylte 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, gir rammeplanen følgende utdypning:

¹⁴ 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 tilpasning 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 respekt, 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) § 12a¹⁵ lyder:

¹⁵ 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).

”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 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.”¹⁶

Pedagogisk bemanning

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

”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

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

kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.”¹⁷

Særskilt språkopplæring i barnehagen

Alle barnehager skal bygge sin virksomhet på det verdigrunnlaget og innholdet som er fastsatt i barnehageloven og i internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, bl.a. ILO-konvensjonen om urbefolkninger og FNs barnekonvensjon.

Barnekonvensjonen er for øvrig gjennom menneskerettighetsloven 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.” (St. meld. nr. 41 (2008-2009): 94)

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.

5.2.2 Organisering

Kommunene er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8.

Fylkesmannen i hvert fylke har ansvar for rapportering, tilsyn og kontroll med at lov- og regelverket blir fulgt, jf. barnehageloven § 9. Videre skal Fylkesmannen behandle klager, gi informasjon og veiledning og medvirke til kvalitetsutvikling.

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.

¹⁷ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1507 om pedagogisk bemanning, § 1 Norm for pedagogisk bemanning.

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.

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 eksisterer ikke et etterprøvbart regelverk for at kommunene har et tilstrekkelig godt innhold i språkarbeidet.

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).

5.2.3 Finansiering

Barnehagen finansieres i dag hovedsakelig gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Fra 2011 planlegges øremerkede tilskudd til barnehager innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, jf. Ot.prp. nr. 57 (2007-2008).

Maksimalprisen på foreldrebetalingen for en barnehageplass i 2009 er 2330 kroner i måneden. Kommunene er pålagt å ha moderasjons- eller fritaksordninger for dem med lavest betalingsevne. Flere kommuner tilbyr inntektsgradert foreldrebetaling.

Det 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 språkstimuleringstiltak enn de som går i private barnehager.

Tilskuddsordningen til språkstimuleringstiltak rettet mot alle barn i førskolealder (1-5 år) erstattet fra 1. august 2004 den tidligere ordningen tilskudd til tospråklig assistanse i 2004. 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 relativt nye 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 kunne 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 per 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 høy grad har ført til bedre norskerdigheter, 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.” (Rambøll Management 2006a: 2)

Hvis man ser på antallet tospråklige assistenter i barnehagene de siste årene, ser man ingen klar tendens til nedgang i antallet. Det var henholdsvis 1068 tospråklige assistenter i 2001 mot 1070 i 2007¹⁸. 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 pedagogers 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 forelder i mange tilfeller har for lite samvær med sin norskspråklige forelder til å kunne ha et godt språklig utbytte av det.

5.3 Deltakelse i barnehage

5.3.1 Deltakelsens omfang

Graden av deltakelse i barnehagen vil ha betydning for læringspotensialet. 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 læring 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 1-5 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 hovedopptaket)¹⁹. Det har tradisjonelt vært store geografiske forskjeller i barnehagedekningen, men dette er i ferd med å endre seg.

¹⁸ KOSTRA statistikk, Statistisk sentralbyrå.

¹⁹ 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 5.1 Prosentvis deltakelse i barnehage blant minoritetsspråklige 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	-
5 år	92,8	96,8	90,0	95,9	87,2	94,8	82,4	-
4 år	90,8	96,4	85,8	95,3	82,0	93,8	79,0	-
3 år	75,9	93,6	72,1	92,3	66,2	-	62,0	-
2 år	48,5	83,6	43,0	79,3	36,0	-	30,9	-
1 år	30,3	65,8	25,4	59,5	19,6	-	18,8	-

Kilde: Kunnskapsdepartementet

67 prosent av minoritetsspråklige barn i alderen 1-5 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 femåringene. Deltakelsen i barnehage er dermed en god del lavere blant minoritetsspråklige barn. Forskjellen er størst blant ett- til tre-åringene.

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).

5.3.2 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 ofte 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 korttidsplass til alle 4 og 5-åringene 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 i visse 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-rapporten *Reviews of Migrant Education* (2009) fremhever på sin side særlig to mulige økonomiske årsaker til at antallet minoritetsspråklige barn i barnehage er lavere: Kontantstøtte og høy foreldrebetaling.

5.3.2.1 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 småbarnsfamilienes 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 ettåringer og 27 prosent av foreldre til toåringer 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 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 svangerskapspermisjon (Koren og Sture 2004). Andelen som er i arbeid, har falt både for mødre av ettåringer 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).

Forordningsutvalget 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).

Tabell 5.2 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

5.3.2.2 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. Kontantstøtten har større betydning for innvandrerfamiliers inntekt enn for familier i hele befolkningen fordi kontantstøtten i gjennomsnitt står for en høyere andel av disse familienes samlede inntekt.

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 man 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 kontantstøtten 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 prosent for etnisk norske familier, og med 17 prosent for etniske minoriteter. 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.

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

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

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 minoritetsspråklige 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. Inntektstapet av kontantstøtte vil dermed gjerne ikke veies 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.

Analyser 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 (2009) fremholder at kontantstøtten bør endres fordi den forhindrer at minoritetsspråklig 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.

5.3.3 Foreldrebetaling

Foreldrebetalingen for barn i barnehage har over tid vært synkende, jf. Prp. S. nr. 1 (2009-2010) Kunnskapsdepartementet.

Maksimalprisen for en heltids barnehageplass er satt til 2 330 kroner per måned i 2009. Prisen for å ha et barn i en kommunal barnehage er reelt redusert med 40 pst. siden 2002, mens prisen i en privat barnehage er redusert med 48 pst. 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 betalingsevne en reduksjon i, eller fritak fra, foreldrebetaling. Statistikk for 2008 viser at 23 pst. av kommunene bruker inntektsgraderte betalingssatser, og at de fleste andre kommunene tilbyr andre moderasjonsordninger som for eksempel friplasser 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 barnehage tilbud 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 man ønsker at familier med innvandrerbakgrunn skal benytte seg av tilbudet, er det viktig at prisen er særdeles lav.

5.3.4 Gratis kjernetid og andre tiltak for minoritetsspråklige barns deltakelse

Gratis kjernetid ble første gang forsøkt som tiltak etter 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.

5.3.4.1 Organisering av gratis kjernetid i Groruddalen i Oslo²⁰

Gratis kjernetid betyr at barnet får tilbud om 20 timer gratis bruk av barnehage i uken. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i 2008 avsatt 50 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.

Bydelene har rekruttert barn gjennom ulike kanaler: Helsestasjoner, bydelens servicetorg som gir opplysning om kommunale tjenestetilbud (noen av disse har minoritetsrådgivere), skoleinnskriving, mødregrupper, voksenopplæringskurs, hjemmebesøk, plakater og brosjyrer blant annet delt ut på kjøpesentre, åpne barnehage og i tillegg er jungeltelegrafen 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.

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 man i større grad trekker foreldrene med i utviklingen av barnas språkferdigheter. Forsøket har dessuten medvirket til økt samarbeid mellom barnehagene og andre tjenester.

²⁰ Informasjonen under punkt 3.34.1 er i all hovedsak hentet fra Bogen og Reegård (2009).

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 høy andel minoritetsspråklige barn alle sammen. 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.

5.3.4.2 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 minoritetsspråklige 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 kan føre til en tyngre språkstimuleringsprosess enn om barnet gikk i en barnehage med flere barn med norskspråklig bakgrunn. 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 barnehetilbud.

5.4 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, bl.a. 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 bl.a. 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 per 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 lønnsloft 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, for å sikre et grunnlag slik at alle barn stiller sterkere når de begynner på skolen. Utvalget skal levere sin innstilling i oktober 2010.

5.5 Barnehagens personale

Barnehagens personale har en sentral 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 flerspråklighet 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).

5.5.1 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 en 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.

”Flere forskningsbidrag de siste årene har vist at norsk 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 sosialiseringsarena og som skoleforberedende instans.” (Engen m. fl. 2009)

Riksrevisjonen (2009) har gjennomført en undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene. 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 undersøkelsen, lite tid og midler til kompetansehevingstiltak til tross for et stort opplevd behov for dette.

5.5.2 Om fremtidig kompetansebehov

Evalueringen av den første fasen i kompetansestrategien i barnehagesektoren (2007 - 2010) tyder på at strategien har hatt stor betydning for kommunenes satsing på kompetansetiltak for barnehageansatte, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Mangelen på pedagoger og det varierende kompetansenivået blant personalet i barnehagene er likevel en utfordring. Det ser ut til at de private barnehagene i noe mindre grad har blitt inkludert i kommunenes kompetansetiltak.

Ulike undersøkelser viser behov for en ytterligere generell kompetanseheving av personalet i barnehagene (Moser m. fl. 2006; Rambøll Management 2006; Rambøll Management 2008a; Asplan Viak og Fafo 2008). Det pekes på at kompetansen i barnehagene bør styrkes innenfor personalsamarbeid, ramme- og læreplankompetanse, pedagogisk dokumentasjon, kommunikasjon og ledelse, barns medvirkning og språkstimulering.

Det er behov for flere førskolelærere i barnehagene for å oppfylle pedagognormen, 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 (heretter kalt pedagoger). Dette gjelder særlig i storbykommuner og storbynære kommuner.

En relativt fersk undersøkelse viser likevel at det kan være grunn til en viss optimisme. En stadig større andel av førskolelærerne velger barnehagen som sin arbeidsplass (Gulbrandsen 2009). Ved hjelp av data fra Statistisk sentralbyrås registre over utdanning og sysselsetting vurderes norske førskolelæreres sysselsettingsmønstre i barnehager og andre yrkesssektorer i perioden 2003-2007. Av 39 340 førskolelærere under 68 år, jobbet i 2007 litt over halvparten i barnehager. De som jobber i barnehager, er yngre enn de førskolelærerne som har funnet seg andre jobber. Medianalderen for førskolelærere er 36 år, mot 45 år blant dem som ikke lenger jobber i barnehage. Det er så vidt få førskolelærere i høy alder som jobber i barnehage, at barnehagesektoren i de nærmeste årene ikke vil møte noe pensjoneringsproblem.

Stadig flere av nyutdannede førskolelærere har jobb i barnehage. Av de som tok eksamen i 1998, var 56 prosent ansatt i barnehage to år etter at de tok eksamen. Av de som tok eksamen i 2005, var hele 77 prosent ansatt i barnehage to år senere. Tilstrømmingen av de nye førskolelærerne til barnehagene har videre ført til at en stadig større andel jobber i barnehager: fra 44 prosent av alle førskolelærere i yrkesaktiv alder i 2000 til 53 prosent i 2007. Reform 97 førte svært mange førskolelærere fra barnehage og inn i grunnskolen. I 2000 jobbet hver fjerde førskolelærer i grunnskolen. I 2007 var andelen redusert til 18 prosent.

Mangelen på førskolelærere er likevel betydelig enkelte steder, særlig i Oslo, Akershus og Rogaland (Blomgren m. fl. 2009, Gulbrandsen 2009). Da arbeidsmarkedene for førskolelærere synes å være relativt lokale, kan lite av denne ubalansen oppveies gjennom pendling, og det er også lite sannsynlig at det vil skje gjennom flytting, ikke minst fordi de nye førskolelærerne stadig har høyere alder og dermed sannsynligvis allerede er godt etablert der de tar sin utdanning.

Til tross for fortsatt betydelig mangel på førskolelærere, ser det 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 pedagogtetthet.

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 førskolebarn. 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. 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 høyskoler og universiteter har også valgfri fordypning eller videreutdanning i migrasjonspedagogikk og flerkulturell forståelse. En ny videreutdanning for førskolelærere i flerspråklighet er under planlegging. Tilbudene 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 høyskoler er det innført praksisbasert årskurs for barnehageansatte (KOMPASS) og arbeidsplassbasert 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.

5.6 Barnehagens betydning for sosialisering, tilhørighet og fellesskap

5.6.1 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 majoritetsbefolkningen.

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 meningsfylte 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 gjennom inkludering, planlegging og tilrettelegging.

5.6.2 Forskning om barnehagen som sosial integreringsarena

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 sterkt 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 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 – barnundersøkelsen (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.

Øzerk (1992) drøfter gjennom en pedagogisk studie minoritetslevers skolesituasjon. Han presenterer *delaktighetshypotesen*, som er knyttet til ideen om at minoritetsspråklige barns norskspråklige utvikling i betydelig grad er avhengig av deltakelse i uformelle aktiviteter med majoritetsspråklige barn. Han konkluderer sin undersøkelse med at norskspråklige / tospråklige lekekontakter er av betydning for faglig og språklig utvikling.

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. 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 barnehagenes ensidige fokus på norsk språk og kultur gjør at tyrkiske barn kan føle seg utilstrekkelige og dermed bli passive mottakere.

I masteroppgaven *Barn av språket* viser Ingeborg Sæbøe Holten (2009) til at barnehagepersonalets fokus på minoritetsspråklige barns manglende norske språk gjør at man synliggjør manglene 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 tospråklige barn i danske barnehager, viser Gulløv og Bundsgaard (2008) at det ikke nødvendigvis virker integrerende å sette minoritetsspråklige barn i danske barnehager. Ulike morsmål og ulik erfaringsbakgrunn gjør at minoritets – og majoritetsspråklige barn ikke alltid leker på samme arena, og at majoritetsspråklige barn har større forutsetning for å oppleve mestring enn det minoritetsspråklige barn har på grunn av innholdet det er lagt opp til i barnehagene. Charlotte Palludan (2005) konkluderer fra sitt doktorgradsarbeid ”Børnehaven gør en forskel” med 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. Uziyir 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.

Liz 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 opplæringsystemet, og som ikke har den bakgrunnen som barnehage kunne ha gitt.

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.

Den canadiske språkforskeren Jim 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 rettigheter og kunnskaper i det norske språket, mens barnas morsmål gis liten anerkjennelse.

5.6.3 Relevante 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 majoritetsspråklige barn har god kjennskap til minoritetsspråkliges 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.

5.7 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 tilstrekkelig norskstøtte før skolestart eller på skolen er det stor sannsynlighet for at minoritetsspråklige ikke tar igjen de norskspråkliges forsprang.

Av St.meld. nr. 23 (2007-2008) 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"* (s 25).

St.meld. nr. 41 (2008-2009) understreker også betydningen av å understøtte utviklingen av flerspråklighet ved å anerkjenne morsmål og minoritetskultur. 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.

5.7.1 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) 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”* (s 26).

Av St.meld. nr. 41 (2008-2009) 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.” (s 7).

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 opptelling 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 konkluderer 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.” (Aukrust og Rydland 2009: 186-187)

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. En del barnehager har også utfordringer med krevende barnegrupper i forhold til antall voksne og kapasitetsutfordringer med hensyn til å drive et godt foreldresamarbeid.

5.7.2 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 man 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 ønskete språk- og læringseffekter (Bakken 2007). Det foreligger følgelig heller ingen oversikt over kvaliteten på språkstimuleringen og språkvurderingen som foregår i norske barnehager, eller om det er store variasjoner mellom barnehagene (St.meld. nr. 23 (2007-2008): 26). Dette er noe av bakgrunnen for at utvalget har igangsatt et forskningsprosjekt, jf. punkt 2.3. Funn fra dette prosjektet vil inngå i utvalgets endelige rapport.

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 (2000) 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. 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 *Likeverdig opplæring i praksis!* som gjennom oppfølging av barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjonene skulle jobbe med tilrettelegging for å fremme gode språk- og norskferdigheter hos førskolebarn. Første delrapport fra *Språkløftet* viser at 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 2009a).

5.7.3 Ulike metoder for språkstimulering

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). Temaet behandles nærmere under punkt 5.13.

Evalueringen av tilskuddsordningen 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).

5.7.3.1 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 trygghetsfaktorer 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 som redskap for norskopplæringen.

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 man 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.

5.7.3.2 Utvalgets observasjoner knyttet til 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 F02 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 eksempel 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 Lexin²¹ og Tema Modersmål²². 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 "språkrom". 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 går 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, har også preg av at de følte seg trygge i det flerkulturelle feltet, og at de behersket situasjonen.

5.7.3.3 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 styreren 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

²¹ Lexin (nettbaserte ordbøker på ti språk laget spesielt for innvandrere i Norge
<http://decentius.hit.uib.no/lexin.html>)

²² 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/>)

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.

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. Rambøll managundersøkelse. ”Språkgrupper” ”språkposer” og ”snakkepakker” er for øvrig viktige redskaper i norsk språkstimulering i barnehagene (Rambøll Management 2008b). Rapporten opplyser at det vanligste tiltaket overfor minoritetsspråklige barn er å gå til innkjøp av norskspråklig materiale, og å sette inn ekstra personale for å styrke norskkunnskaper.

5.7.3.4 Utvalgets observasjoner knyttet til språkstimulering på norsk

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 tekstskaping 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 Vadsø²³ 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.

²³ Barnehagene i Vadsø arbeider sammen om å utvikle et introduksjonsprogram. Prosjektet finansiert av Fylkesmannen i Finnmark.

5.8 Om kartlegging og dokumentasjon av barns språkutvikling

Utvalget viser til tiltak 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. 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.

3.8.1 Utviklingen i Skandinavia

I Sverige har Skolverket gitt uttrykk for skepsis til omfattende kartlegging av barn i førskolealder. står det:

”(...) 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.”²⁴

I Skolverkets (2005) *Allmänna råd för kvalitet i förskolan* fremheves betydningen av at personalet kontinuerlig vurderer sin egen praksis og betydning som forbilder og fortløpende evaluerer sitt arbeide med barna i tråd med læreplanens intensjoner. Sveriges forslag til læreplan for førskolan tydeliggjør at man 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 man 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

²⁴ Skolverkets pressemelding 23. oktober 2008: Barnens prestationer bedømmes alt mer i førskolan.

en sprogvrdering i stedet for at alle børn automatisk tilbydes sprogvrdering, selv om de ikke nødvendigvis har sprogproblemer.”²⁵

5.8.2 Helsekontroll i fireårsalderen

Helsestasjonstjenesten er en del av kommunens oppgaver etter kommunehelsetjenesteloven, og er et tilbud til barn og unge fra 0-20 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 kartleggingsverktøyet 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 fireårskontrollen 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 fireårskontroll på helsestasjonene, mens 95 prosent går i barnehage. Det vil si at man i prinsippet når flere barn gjennom barnehage enn gjennom kontroller på helsestasjonene. For helsestasjonene har verktøyet likevel nytte fordi det har strukturert helsesøstrenes kartlegging av fireåring, og økt bevisstheten hos disse rundt ulike sider ved språkutvikling (Oxford Research 2008).

Som oppfølging av Språk 4 inn i barnehagene 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 delrapport om evaluering av prosjektet viser at modellene så langt har manglet systematikk, og at prosjektene burde knytte seg til kompetansemiljøer og utvide sin forståelse av hva en språkmodell er, slik at aktiviteten dreies i retning av det sentrale målet i bestillingen fra Utdanningsdirektoratet (Rambøll Management 2008a)

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

²⁵ "Færre regler – mer tid til børnene", pressemelding fra det danske Indenrigs- og socialministeriet, 6. oktober 2009, www.ism.dk.

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).

5.8.3 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 tiltak 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 treåringer.

På bakgrunn av hva utvalget har sett på besøk i ulike kommuner, finner vi det hensiktsmessig å skille mellom kartlegging av språkmiljøet i barnehagen og kartlegging av enkeltbarns språkferdigheter på norsk og morsmål.

5.8.3.1 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. Utvalget ser dette som 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” (St.meld. nr. 23 (2007-2008): 17)

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 hjelp av 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.

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 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. 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 å 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. Det er en fordel om barnehagen også har flerspråklig personale som kan dokumentere barnas morsmål. Men et verktøy i seg 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.

Eksempler:

- 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 barna. Verktøyet omhandler samspill mellom barn - barn og barn – voksne, voksnes innsats for å skape et rikt språkmiljø, bruk av læremidler, morsmål og norsklæring.

5.8.3.2 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.

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 vært debatt rundt bruk av kartlegging i barnehagen i kjølvannet av meldingen. 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 hovedfokus 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 opptil flere språk. På den annen side uttrykker førsteamanuensis Margareth Sandvik, Høgskolen i Oslo, at når kartlegging brukes riktig fører det til at man får kunnskap og innsikt i barnets språkutvikling i barnehagen.

Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) har foreslått økt fokus på læring og pedagogiske programmer som fokuserer på språkutvikling og leseferdigheter for minoritetsspråklige barn i barnehagene.

5.9 Samarbeid med foreldre

5.9.1 Generelt om foreldresamarbeid

Barnehageloven gir føringer for hvordan samarbeidet mellom foreldrene og barnehagen skal være. Rammeplan 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 foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn, har barnehagen et spesielt ansvar for at foreldre har mulighet til å forstå og gjøre seg forstått i barnehagen.

Evaluerings av rammeplanens innhold og oppgaver 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 barns 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 foreldre 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 barns 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.

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.

5.9.2 Barnehagens samarbeid med minoritetsspråklige foreldre

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 flertallet av majoritetsspråklige foreldre var ”svært fornøyd” med barnehagen, var flertallet av minoritetsspråklige foreldre bare ”ganske fornøyd” (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 fornøyd 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 misfornøyd 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.

5.9.2.1 Betydningen av tospråklig personale for samarbeid

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 trygghetsfaktorer for foreldrene, for eksempel når barna skal på tur og

overnatting. I Grans masteroppgave *"Hvor norske skal man bli? Danning mellom kulturer. Et møte med noen somaliske foreldre"* (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". (Sand og Skoug 2003: 49)

5.9.2.2 Foreldreveiledning

OECD (2009) 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). I tillegg har foreldresamarbeid vært en viktig del av NAFOs kompetansehevingsprosjekt for språklig og kulturelt mangfold i barnehagen.

5.9.3 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 hjemme²⁶.

3.9.4 Utvalgets observasjoner knyttet til foreldresamarbeid

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 familienes 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

²⁶ Veilederen er laget med utgangspunkt i den svenske brosjyren ”Två språk eller flera – Råd til flerspråkiga familjer”, utarbeidet av Språkforskningsinstitutet i Rinkeby, Sverige (<http://www.rinkeby-multilig.stockholm.se>).

for eksempel hygiene og fysisk avstraffelse er eksempler på temaer som forekommer, særlig når familiene er nye i Norge.

5.10 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 (Bjerkan 2009).

5.10.1 Tilskudd til nyankomne flyktnings barn

Regjeringen gir tilskudd til barnehagetilbud for nyankomne flyktnings barn, jf. rundskriv F-02-2009. Målet med tilskuddet er å bidra til å gi barn av nyankomne flyktninger et barnehagetilbud 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 barnehagetilbud 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 barnehagetilbud 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.²⁷

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

²⁷ Brev til Kunnskapsdepartementet fra utvalget 30. oktober 2009.

ble også gitt til barn som ikke hadde fått avklart status. På midten av 1990-tallet ble ordningen 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 flyktningers barn gis tilbud utover 15 timer.”²⁸

Ordningen omfatter ikke barn av asylsøkere, se for øvrig kapittel 5.

5.10.2 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 man kan jobbe intensivt med for eksempel basisferdigheter som må til for å fungere godt i Norge.

Austadgata barnehage er en korttidsbarnehage i Drammen som tar imot minoritetsspråklige barn. Også der poengteres betydningen av at barna får gå i et ”mottakstilbud” før de begynner i ordinær barnehage. Pedagogen fremhever 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.

5.11 Barn som ikke går i barnehage

5.11.1 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 4årskontroll, mens på Grorud møter stort sett alle. Flere av de som ikke går i barnehage, står på venteliste. Ellers har økonomi og

²⁸ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

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.

5.11.2 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. Kun 18 prosent av norske kommuner har språkstimuleringstilbud til barn som ikke går i barnehage. Kommuner med mange minoritetsspråklige barn har oftere slike tilbud (40 prosent av bydelene i Oslo). Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har lovfestet rett til slik hjelp uavhengig av om de går i barnehage.

5.11.3 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 i språkgruppe 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 ny rekruttering 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 fremheves 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 samlingstunder 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.”

5.11.4 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 familiesentraller i Norge.

”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 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 småbarnsfamilier 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. SSBs tall viser blant annet at foreldre fra språklige/kulturelle minoriteter søker barnehageplass betydelig sjeldnere

enn foreldre fra majoritetsbefolkningen. Statistikken viser også 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 innvandrereforeldre 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 barnehage tilbud på en annen måte. Foreldre som har fått kunnskap og innsikt vil lettere kunne søke sine barn til en ordinær barnehage.” (Hatlem og Frank 2009: 31)

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 det gitt mulighet til veiledning og hjelp.

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 barnehage tilbud. 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.” (Hatlem og Frank 2009: 31-32)

En utvikling i Oslo har vært at åpen barnehage i stadig mindre grad blir brukt av eldre barn fordi disse går i ordinært tilbud eller korttidstilbud (Bogen og Reegård 2009).

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.

5.12 Overgangen mellom barnehage og skole

St. meld. nr. 41 (2008-2009) 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 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. 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 er også et viktig tema i strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis!* (Kunnskapsdepartementet 2007a). Der presiseres det at det er viktig med god kommunikasjon mellom barnehage og skole, slik at skolen kan tilrettelegge opplæringen for elevene på best mulig måte. For blant annet å få til en bedre sammenheng mellom barnehage og skole, har ansvaret for barnehagene blitt flyttet til Kunnskapsdepartementet. 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.

Forslagene om å overføre dokumentasjon mellom barnehage og skole vekket debatter. Det har blant annet vært hevdet at "*[e]n fare ved å innføre en slik nasjonal kartlegging av alle skolestartere er at troen på objektive verktøy for å måle overdrives, noe som kan medføre at enkelte barn kan stemples som avvikere i forhold til skolens forventninger om oppnådde utviklingsmål allerede før skolestart*" (Kvaran 2009). Det er videre advart mot press på barn og foreldre om for stort fokus på prestasjoner i overgangen mellom barnehage og skole.

Det ser likevel ut til at de fleste barnehager og skoler allerede har etablert rutiner for kunnskapsoverføring mellom barnehage og skole. Mens det i 2004 var under en tredjedel som hadde etablert slike rutiner, var det i 2008 nesten tre av fire barnehager (Winsvold og Guldbrandsen 2009). Utvalget ser det som viktig å sørge for at disse rutineene 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. 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 støtte språklig støtte, at det må avklares forventninger rundt religiøse og kulturelle særpreg, og at det må tas

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, har som et viktig mål å bidra til en god overgang mellom barnehage og skole for minoritetsspråklige barn.

NAFO (2009) har overfor utvalget anbefalt at kartleggingsverktøyet til Grunnleggende norsk tilpasses minoritetsspråklige barn i førskolealder, og benyttes som kartleggingsverktøy i barnehagen ved overgangen til skolestart. Dette vil måtte følges av en veiledning og tilbud om kompetanseheving.

Av NAFOs begrunnelse fremgår:

- Kartleggingsspørsmålene er konkrete og enkle å svare på for den som utfører kartleggingen. Dette er en fordel med tanke på å involvere foreldre og tospråklige assistenter i kartleggingen av barnets språkferdigheter og morsmålet spesielt.
- Det er en fordel å ha et felles kartleggingsverktøy i barnehagen og skolen. Dette kan bidra til å styrke samarbeidet mellom barnehagen og skolen når det gjelder tilrettelegging av opplæringen for minoritetsspråklige barn.
- Det er en styrke ved kartleggingen til Grunnleggende norsk at den konsekvent har med vurdering av barnets ferdigheter på både norsk og morsmål.

NAFO anbefaler videre at alle minoritetsspråklige barn bør få kartlagt sine norskerferdigheter før skolestart, og finner at dersom dette gjøres innen 15. mars for skolestartere, kan grunnskolen der barnet skal begynne rekke å melde inn eventuelle behov for ressurser til særskilt norsk. NAFO mener dette vil bidra til en bedre overgang mellom barnehage og skole og en god start i 1. klasse med et tilpasset opplæringstilbud. Videre fremgår:

”I en kartleggingssamtale med det enkelte barnet vil det være tydelig om norskerferdighetene hindrer kommunikasjonen. Ved hjelp av kartleggingsverktøyet i grunnleggende norsk kan den som snakker med barnet fastslå om barnet er på nivå 1, 2 eller 3 i norsk. Er eleven på nivå 3 (selvstendig språknivå), dvs mestrer alt som beskrives uten hjelp, kan eleven følge vanlig undervisning i første klasse. Dersom kartleggingen viser at eleven er på nivå 1 eller 2 (elementært språknivå), meldes det til skolen at eleven har behov for særskilt språkopplæring i første klasse. Kartleggingen bør fokusere på tale- og lytteferdigheter. I tillegg bør minoritetsspråklige barns ferdigheter på morsmålet kartlegges, både ved start i barnehagen og før skolestart. Morsmålsutviklingen sier også mye om andrespråksutviklingen. I de tilfeller der lærerne er usikre på om et barn har normalutvikling i norsk/morsmål, kan barnet utredes med annet kartleggingsmaterielt. Da er ikke kartleggingsmaterialet i grunnleggende norsk tilstrekkelig. Hjelpetjenesten bør da kontaktes.”

NAFO har vist til at et eventuelt krav om dokumentasjon fra barnehagen til skolen vil fordre økt kompetanse om språk og flere pedagoger i barnehagene:

”En av de store forskjellene mellom barnehage og skole er at kun 1/3 av personalet i barnehagen har pedagogisk utdanning. Mange kommuner har ikke full dekning av pedagoger, slik at ufaglærte har dispensasjon fra utdanningskrav for å kunne jobbe som pedagogiske ledere. Dette gjør barnehagene ekstra sårbare i forhold til personalets kompetanse innen språk, flerspråklighet, observasjon og kartlegging. Dette er viktige faktorer å ta med i betraktning når regjeringen skal vurdere å innføre krav om å overføre dokumentasjon fra barnehagen til skolen. Med økt krav om kartlegging av barns språk i barnehagen trengs det økt kompetanse om språk og flere pedagoger i barnehagene.”

5.12.1 Utvalgets observasjoner

Kommunebesøkene bekrefter funnene i Rambøllrapporten 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 (Rambøll Management 2008b). Noen har nettverk for skoler og barnehager sammen og ellers nevnes bli-kjent-dager der barna deltar som viktige tiltak. Mottaksbarnehagen i Hadsel kommune har ”kveldsskole” sammen med foreldre og 5-åringer, der familiene blir kjent med de som skal bli barnas lærere på skolen.

5.13 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser det som viktig at alle barn skal ha likeverdige muligheter til å delta i meningsfylte aktiviteter 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. Etter utvalgets syn vil dette best kunne oppnås gjennom deltakelse i gode barnehagetilbud.

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 passer, og enkelte familier bruker dagmamma. Utvalget vil i den forbindelse presisere at man verdsetter og respekterer foreldrenes valgfrihet når det gjelder tilsynsform for sine barn.

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 av stor betydning. For minoritetsspråklige barn kan barnehage stå i en særstilling i forhold til andre arenaer hva gjelder muligheten for å praktisere norsk før skolestart. Utvalget mener det bør være en målsetting om å øke barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige barn.

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.

Utvalget ser at kontantstøtte kan bety mye for en del familiers valg av omsorgsform for de minste barna. Utvalget har for øvrig 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. Isolert sett kan også foreldrebetaling 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 relativt stor 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 selvstendig og i sammenheng med økonomiske vurderinger.

Flere mulige tiltak fremstår for utvalget som aktuelle for å øke minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehage:

- utfasing av kontantstøtteordningen
- gratis kjernetid
- inntektsgradering av foreldrebetaling
- søskenmoderasjon
- informasjons- og rekrutteringskampanjer

Utvalget vil komme nærmere tilbake til tiltak for å øke minoritetsspråklige barns deltakelse i barnehage i sin endelige rapport.

Barn som ikke går i barnehage

Utvalget ser samtidig at det alltid må forventes å være noen barn som av ulike grunner uansett ikke vil delta i barnehage. I den grad disse barna står uten andre arenaer der de kan praktisere norsk før skolestart, er dette svært bekymringsfullt. Disse barna vil det være ønskelig å nå med språkstimulerende tiltak. Utvalget ser at flere tiltak vil kunne være aktuelle i den forbindelse:

- Flere åpne barnehager
- Rekruttering til språkgrupper
- Utvikling av innholdet i språkgrupper

Høgskolelektor Marianne Hatlem, Høgskolen i Østfold, vil på oppdrag for utvalget foreta en vurdering av minoritetsspråklige barns bruk av åpne barnehager, jf. rapportens punkt 2.3. Utvalget vil blant annet med utgangspunkt i dette vurdere disse spørsmålene nærmere i sitt videre arbeid.

Språkutvikling

Småbarnsalderen har stor betydning for senere læring og språkutvikling. Gode pedagogisk 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 barnehagedeltakelse 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.

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.

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.

Utvalget ser det som viktig at alle barn skal ha likeverdige muligheter til å delta i meningsfylte aktiviteter 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. Så vidt utvalget kan se vil dette best kunne oppnås gjennom deltakelse i gode barnehagetilbud med kompetente pedagoger.

Å jobbe med språkstimulering kan være en utfordring når barna er flerspråklige og personalet bare kan ett 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 er det ulike grunner til 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.

Det foreligger i dag ingen oversikt over kvaliteten på språkstimuleringen og språkvurderingen som foregår i norske barnehager, eller om det er store variasjoner mellom barnehagene, jf. St.meld. nr. 23 (2007-2008). Dette er noe av bakgrunnen for at utvalget har igangsatt et forskningsprosjekt, jf. punkt 2.3. Funn fra dette prosjektet vil inngå i utvalgets endelige rapport.

Utvalget vil i denne forbindelse også understreke betydningen av å ha flerspråklig personale i barnehagen for å stimulere til et miljø som skaper bevissthet rundt flerspråkighet.

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 presiserer også at 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 uttrykt 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 går inn for at flest mulig barn kan få støtte på morsmålet.

Utvalget vil denne sammenheng vise til at man har sett ulike eksempler på hvordan barnehagen kan organiseres for at barna skal kunne gis god tospråklig støtte, jf. punkt 5.7.2.2.

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 er det rimelig å følge dette opp med en egen bestemmelse også i barnehageloven om rett til hjelp for barn med et annet morsmål enn norsk. Retten til særskilt hjelp bør synliggjøres både i barnehageloven og opplæringsloven for å understreke at det er konsistens i retten gjennom hele løpet fra barn til voksen. Utvalget vil komme nærmere tilbake til en konkret utforming av regelen i sin endelige rapport, siden den må sees i sammenheng med eventuelle endringer/presiseringer i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12.

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 man 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, i utgangspunktet ikke bør brukes på flerspråklige barn.

Barnehager utvalget har besøkt som har benyttet seg av disse verktøyene, har gitt uttrykk for et ønske om noe 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 vektlegger tiltak, altså at de 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.

Utvalget viser til departementets forslag om å innføre krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder. Det er ønskelig at et slikt tilbud også vil kunne gis til barn som ikke går i barnehage. Utvalget har i den forbindelse under vurdering hvor et slikt tilbud 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 vurdere dette nærmere frem mot avgivelse av endelig rapport.

Utvalget vil for øvrig påpeke at samtale om språk bør være en vesentlig del av toårskontrollen, og at helsesøstre bør ha tilstrekkelig kunnskap om flerspråklig utvikling til å kunne fungere som veiledere for foreldre.

Tilskudd

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 dette økes i takt med antallet minoritetsspråklige barn. Utvalget mener departementet bør se på muligheten til å gi tilskudd også når barn bare har en utenlandskfødt forelder, dersom dette gjør at barnet har begrenset tilgang på norske språkmodeller i hjemmet.

Sosialisering

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 gode grunnkunnskaper i 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 viser i denne forbindelse til at tospråklig personale i barnehagen kan være svært viktig som sosialiserende og trygghetsskapende faktor. Det vises i den forbindelse til punkt 3.9 om foreldresamarbeid.

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. Slik forskningen som er beskrevet viser, kan det være større forskjeller mellom hjem og barnehage når foreldrene har sine røtter utenfor Norge, og det krever derfor ekstra kunnskap fra personalets side for at de skal 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

Veiledningskurs i ICDP har, så vidt utvalget har erfart, hatt meget positive effekter. Tilbud om veiledningskurs i ICDP bør vurderes utvidet til alle kommuner i Norge.

Foreldresamarbeid kan være utfordrende for barnehagene. Departementet bør få utarbeidet en veileder for foreldresamarbeid. Veilederen bør utarbeides blant annet med utgangspunkt i erfaringer fra kompetansehevingsprosjektet.

Utvalget ønsker å øke foreldrenes involvering i barnehagen, og vil se på muligheten for å utvikle flere tiltak på dette området.

Kompetanse

Utvalget ser kompetanse hos personalet som helt grunnleggende i arbeidet med å utvikle kvalitet i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige

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.

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.

Utvalget foreslår at kompetanse i flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og migrasjonspedagogikk 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.

Utvalget anser flerspråklig personale som viktig både for språkarbeid, inkluderingsarbeid og foreldresamarbeid. Kontinuitet i dette arbeidet er grunnleggende for å oppnå den kvalitet som er nødvendig for at barnehagen skal være en god læringsarena for minoritetsspråklige barn.

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 Arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning for minoritetsspråklige ansatte bør styrkes og utvides til flere høyskoler og universiteter. Slik vil man 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. Flerspråklighet og tospråklige assistanse i barnehagen bør være tema, og tospråklige medarbeidere bør delta sammen med pedagogisk leder eller styrer.

Nyankomne barn

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 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 behov for at barnehagen besitter tilstrekkelig kompetanse og bemanning. 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.

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 vil vurdere utfordringene knyttet til nyankomne barn nærmere i sitt videre arbeid.

Overgang mellom barnehage og 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 ser at mye kan tale for at ansvaret for å sikre en god overgang også forankres i opplæringsloven.

Utvalget mener at barns synspunkter skal tillegges vekt, 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.

Utvalget ser for øvrig at for barn som har kommet kort i sin norskspråkutvikling ved overgang til grunnskolen, kan det synes nødvendig å foreta kartlegging av enkeltbarns språklige ferdigheter i norsk og morsmål. Utvalget vil i den forbindelse eksempelvis vurdere om det bør være plikt til overgangsrutiner mellom barnehage og skole og vurdere ulike sider ved kartlegging knyttet til overgangen. Mulighetene for å utvikle et kartleggingsverktøy ut fra kompetansemålene i planen for grunnleggende norsk til bruk for overgangen mellom barnehage og skole, fremstår for utvalget som interessante.

6 Minoritetsspråklige elever i grunnskolen

6.1 Innledning

Av utvalgets mandat fremgår blant annet:

”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.

(...)

- 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 grunnsopplæringen, som for eksempel norskopplæring og annen særskilt språkopplæring^[1], særskilte klasser^[2] og ulike opplæringsmodeller for ungdom med kort botid i Norge. Utvalget skal foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer, samt innhente gode eksempler.”*

I dette kapitlet gis en tilstandsbeskrivelse for grunnskolen, og det gjøres rede for det juridiske rammeverket og praktiseringen av dette. Videre har utvalget valgt å se nærmere på retten til særskilt språkopplæring og bruken av læreplanen i grunnleggende norsk.

Som en forlengelse av kapitlet, vil utvalget skissere aktuelle modeller for opplæringen av nyankomne elever i kapittel 5. Modellene er rettet mot elever med kort botid i Norge, og er basert på erfaringer og kunnskap utvalget har innhentet om eksisterende opplæringsmodeller.

I sin endelige rapport vil utvalget gå nærmere inn på flere tema knyttet til grunnskole, blant annet sosial bakgrunn, læringsmiljø, morsmål, flerspråklighet, kompetanse, finansiering og implementering i sektoren.

6.2 Tilstandsbeskrivelse: læringsutbytte og læringsmiljø

For å få et inntrykk av utfordringene for minoritetsspråklige elever i grunnskolen, er det viktig både å se på læringsutbytte og læringsmiljø. Når det gjelder læringsutbytte, vet vi etter hvert mye om hvordan minoritetsspråklige elever gjør det på skolen, og denne statistikken blir løpende oppdatert. Når det gjelder læringsmiljø, er datagrunnlaget dårligere og det er derfor vanskeligere å si noe særskilt om hvordan

[1] morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

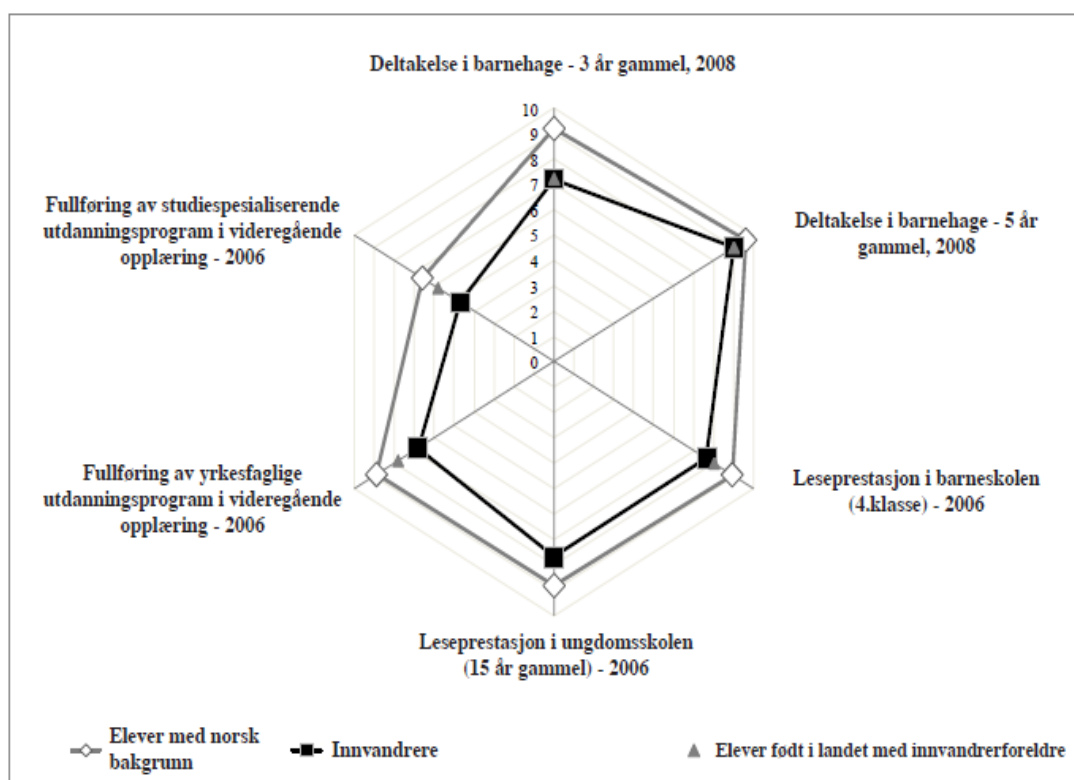
[2] mottaksklasser, kombinerte opplæringsløp, innføringsklasser og lignende

minoritetsspråklige elever oppfatter sitt læringsmiljø. Ulike temaer knyttet til læringsmiljø, som mobbing og motivasjon, er derimot behandlet i flere enkeltstudier, og dette til sammen gir et visst inntrykk av læringsmiljøet for minoritetsspråklige.

6.2.1 Læringsutbytte – en oversikt

Innledningsvis gis en grov oversikt over ulike type læringsresultater og deltakelse på ulike nivå.

Det er markerte forskjeller i læringsutbytte mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn på alle utdanningsnivå, jf. figur 6.1. Men de største forskjellene er mellom elever med norsk bakgrunn og innvandrere. 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 skoleløpet: deres læringsutbytte er spesielt svakt i videregående opplæring, særlig i yrkesfaglige utdanningsprogram, men utbyttet er svakt også i grunnskolen. Også elever som er født i Norge med to utenlandskfødte foreldre gjør det dårligere enn majoritetselever på skolen. Figur 6.2 viser også at det er forskjeller når det gjelder de minste barna, med mye lavere barnehagedeltakelse for alle minoritetsspråklige barn som er tre år eller yngre. Barnehagedeltakelse blant femåringer er mye jevnere.



Figur 6.1 En oversikt over utdanningsutbytte i Norge, etter innvandringsstatus 2006
Kilde: OECD 2009²⁹

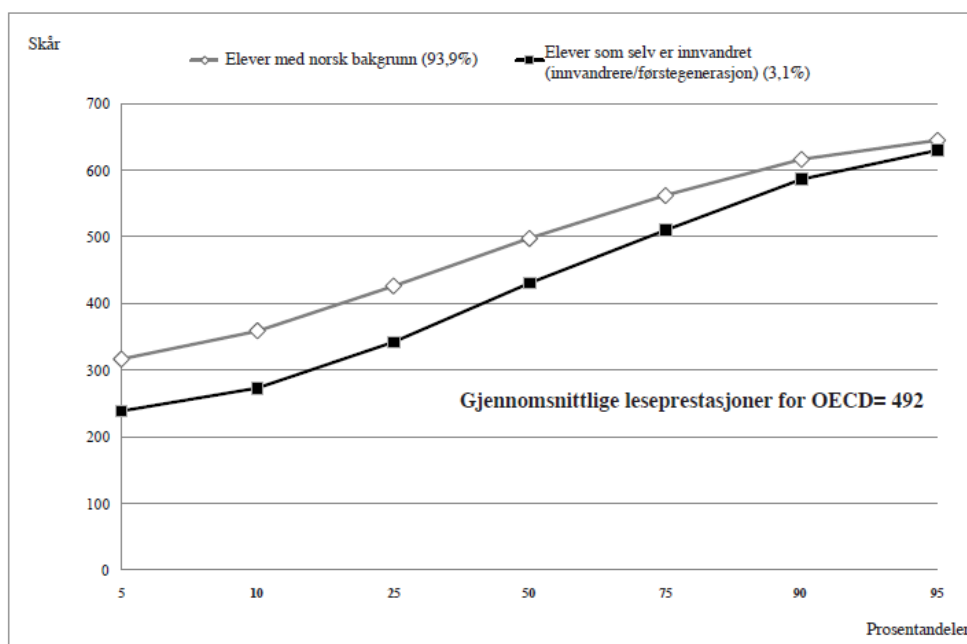
²⁹ Merknad: Når det gjelder barnehagedeltakelse, står "10" for 100 prosent deltakelse (deltakelse for minoritetsspråklige barn brukes om både innvandrere og norskfødte med

6.2.2 Læringsresultater i grunnskolen

Det er betydelige forskjeller i leseferdigheter mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn, og slike forskjeller er særlig store når det gjelder elever som ikke er født i Norge. I OECD-sammenheng er dette det største gapet mellom prestasjoner av OECD-landene (IEA 2007). Nasjonale prøver i 5. klasse i 2007 viste også at det er flere innvandrere med lavere skoleprestasjoner enn jevnaldrende norskfødte eller norskfødte med utenlandsfødte foreldre. (Utdanningsdirektoratet 2008: 40).

I 2007 er det betydelige forskjeller i prestasjoner mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn i de nasjonale prøvene på 7. trinn, der det er en stor andel innvandrere som underpresterer. Dette kan i stor grad skyldes at elevene har foreldre med lavere utdanningsnivå (Utdanningsdirektoratet 2008: 41). Elever født i Norge med ikke-vestlige foreldre eller ikke-vestlige innvandrere som kom hit under skolepliktig alder, hadde gjennomsnittlig omtrent samme karakterpoengene etter 10. klasse som andre elever med foreldre med sammenlignbart utdannelsesnivå og sammenlignbar økonomi i hjemmet (SSB 2004). Elever som selv er innvandret, viser også ekstremt store variasjoner i prestasjoner i PISA 2006, der bare en fjerdedel skårer på eller over OECD-gjennomsnittet i lesing. Det er et betydelig prestasjonsgap til norskfødte elever, jf. figur 6.2. 22 prosent av innvandrerne presterer under Nivå 1 i PISA 2006, noe som tyder på at disse elevene ikke kan fullføre de enkleste oppgavene.

innvandrerforeldre). Med hensyn til lesing i barneskolen, representerer "10" det nasjonale gjennomsnittet for landet med beste resultat. Med hensyn til lesing i ungdomsskolen, representerer "10" det nasjonale gjennomsnittet for landet med beste resultat. Med hensyn til vellykket fullføring av yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram i videregående opplæring representerer "10" 100 prosent vellykket fullføring for 2001-årskullet etter 5 år. Kilde: Barnehagedeltakelse, SSB, 2008; lesing i barneskolen, IEAs PIRLS 2006; lesing i ungdomsskolen, PISA 2006; vellykket fullføring av yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram, Utdanningsdirektoratet. (OECD 2009).



Kilde: OECD PISA 2006 database.

Figur 6.2 Leseprestasjoner for 15-åringer

Kilde: OECD 2009

I PIRLS kommer det frem at det er større forskjeller mellom majoritets- og minoritetsspråklige elevers skår på leseprøvene i Norge, sammenlignet med Danmark og Sverige. Tabell NN viser at forskjellen mellom minoritets- og majoritetsspråklige elever utgjør 58 poengskår i Norge, 39 poengskår i Danmark og 35 poengskår i Sverige i favør av majoritetsspråklige elever (Utdanningsdirektoratet 2008).

Tabell 6.1 Gjennomsnittlig skår på leseprøvene for majoritets- og minoritetsspråklige elever i PIRLS 2006

	Danmark	Norge	Sverige
Språklige majoritets elever	550	504	555
Språklige minoritets elever	511	446	520
Differanse i majoritets elevers favør:	39	58	35

Kilde: Ogle mfl. 2008

Kilde: (Utdanningsdirektoratet 2008)

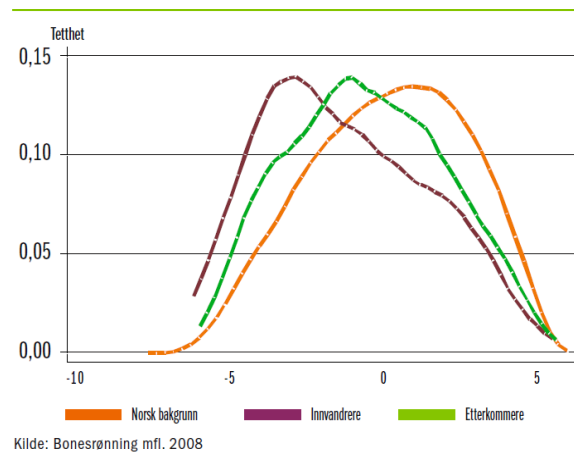
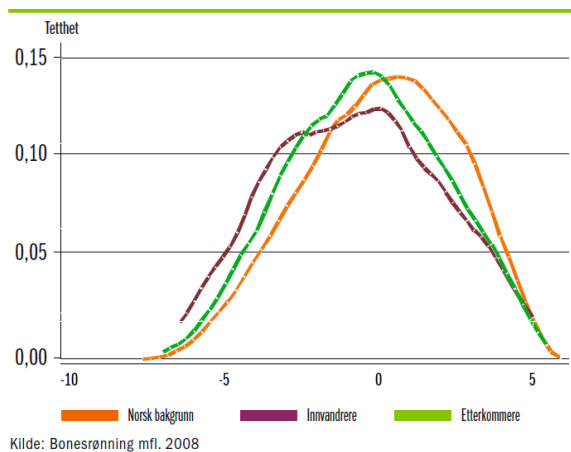
Mer om nasjonale prøver

Nasjonale prøver i lesing på norsk og engelsk og i regning ble gjennomført i september 2007 og 2008 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.

Resultater fra analysene av de nasjonale prøvene i 2007 og 2008 viser blant annet at det er svakere resultater i små kommuner sett under ett, enn i de store bykommunene. De minste kommunetypene (<2500 innbyggere) har samlet sett de svakeste resultatene, og de kommer relativt sett dårligere ut i 2008 enn i 2007. Kommuner med fra 5000-10 000 innbyggere og storbyene – med unntak av Oslo- kommer noe bedre ut. Resultatene fra Oslo skiller seg også i 2008 ut fra resten av landet, med at deres resultater ligger langt over gjennomsnittet. Avstanden mellom Oslo og de andre storbyene er noe mindre i 2008 enn i 2007 (Bonesrønning og Vaag Iversen 2008).

Gjennomgående for alle de nasjonale prøvene er at spredningen i resultatene er større blant guttene enn blant jentene. Jentene gjør det bedre enn guttene i lesing både på femte og åttende trinn på de nasjonale prøvene i 2007, mens guttene gjør det noe bedre enn jentene i regning på åttende trinn. Men kjønnsforskjellene er ikke av samme størrelsesorden som forskjellene i resultater etter elevenes familiebakgrunn, slik de her er målt i forhold til foreldrenes utdanningsnivå og om de har innvandringsbakgrunn eller norsk bakgrunn (Bonesrønning m. fl. 2008). Figur 6.3 og 6.4 viser standardiserte resultater for de nasjonale prøvene fra 2007 på femte trinn og åttende trinn, etter om elevene er innvandrere, etterkommere eller har norsk bakgrunn. Resultatene presenteres med en samleskår for lesing, regning og engelsk. Skåren er standardisert med gjennomsnitt 0, og kurvene viser hvor mye de ulike gruppernes resultater på de tre prøvene avviker fra gjennomsnittsskåren for alle elevene. Figur NN viser 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 som selv har innvandret med lav skår på prøvene enn etterkommere og elever med norsk bakgrunn. En sammenligning av figur 6.3 og 6.4 viser 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 etterkommere henger lenger etter elever med norsk bakgrunn på åttende trinn, enn de gjorde på femte trinn. En betydelig del av elevenes resultater kan forklares med deres sosiale bakgrunn, målt etter deres foreldres utdanningsnivå. Elever med høyt utdannede foreldre har generelt (en god del) bedre resultater på femte trinn, sammenlignet med elever som har foreldre med lavere utdanningsnivå. 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.



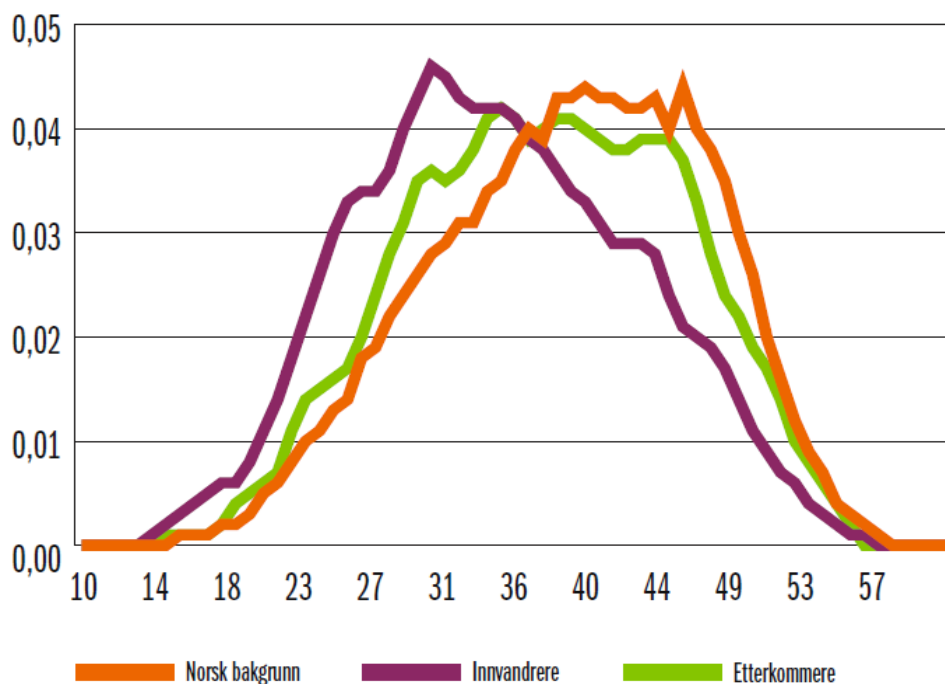
2 Her er prøvene standardisert med en samleskår for lesing, regning og engelsk (skåren er standardisert med gjennomsnitt 0), mens kommunene er gruppert etter antall innbyggere. Standardiseringen av prøvene er gjort, fordi prøvene har ulik skala for ulike fag
3 Fordelingen er her vist som en tetthetskurve, det vil si at kurven glatter ut en del mindre variasjoner i fordelingen av grunnskolepoeng. Figuren gir et grafisk bilde av fordelingen av standardiserte skår for de ulike gruppene, heller enn å gi detaljert informasjon om andelen elever som har så og så mange poeng.

Figur 6.3 Standardiserte resultater på de nasjonale prøvene fra 20007 på femte trinn
Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008

Figur 6.4 Standardiserte resultater på de nasjonale prøvene fra 2007 på åttende trinn

Mer om grunnskolepoeng

Figur 6.5 viser at flere elever som selv har innvandret, har lavere grunnskolepoeng sammenlignet med etterkommere og elever med norsk bakgrunn. Kurven for elever med norsk bakgrunn er høyreskjev, noe som betyr at det er flere elever med høy skår i grunnskolepoeng her. Etterkommere plasserer seg midt mellom gruppen av innvandrere og elever med norsk bakgrunn. Gravaas m. fl. (2008) finner i sine analyser av karakterdataene 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.



Kilde: Gravaas mfl. 2008

Figur 6.5 Fordeling av grunnskolepoeng etter innvandringsbakgrunn

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008

Tabell 6.2 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 innvandrer gutter 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 6.2 Grunnskolepoeng oppnådd i 2007 etter kjønn, foreldrenes utdanning og innvandringsbakgrunn

Elevenes kjønn og deres foreldres utdanningsnivå	Alle	Førstegenerasjon 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
Videregående, grunnutdanning	36,9	36,0	37,9	36,8
Videregående, avsluttende utdanning	38,1	37,6	39,0	38,1
<= 4 år høyere utdanning	42,5	38,7	40,9	42,6
> 4 år 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
Videregående, grunnutdanning	34,8	31,3	36,0	34,8
Videregående, avsluttende utdanning	36,1	35,1	37,4	36,1
<= 4 år høyere utdanning	40,6	36,6	39,2	40,7
> 4 år 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
Videregående, grunnutdanning	38,9	39,6	40,2	38,9
Videregående, avsluttende utdanning	40,2	39,9	40,6	40,2
<= 4 år høyere utdanning	44,4	41,5	42,9	44,5
> 4 år høyere utdanning	47,3	47,2	45,8	47,3

Kilde: Gravaas mfl. 2008

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008

6.2.3 Sosiale forskjeller

Sosial bakgrunn forklarer svært mye av ulikheten i prestasjoner. I PISA viser Norge relativt lite variasjon i resultater mellom skolene, men store forskjeller innenfor de enkelte skolene. Den gjennomsnittlige økonomiske, sosiale og kulturelle statusen for skoler med elever med innvandrerbakgrunn er imidlertid betydelig lavere enn på andre skoler (OECD 2007). I Norge oppga 4,7 prosent av elevene at de snakket et annet språk enn norsk hjemme, og disse elevene hadde vesentlig dårligere resultater enn OECD-gjennomsnittet. Dette kan imidlertid for en stor del tilskrives en svakere sosioøkonomisk bakgrunn og kulturelle status, jf. tabell 6.3.

Tabell 6.3 Elevprestasjoner i PISA 2006 og språk snakket hjemme

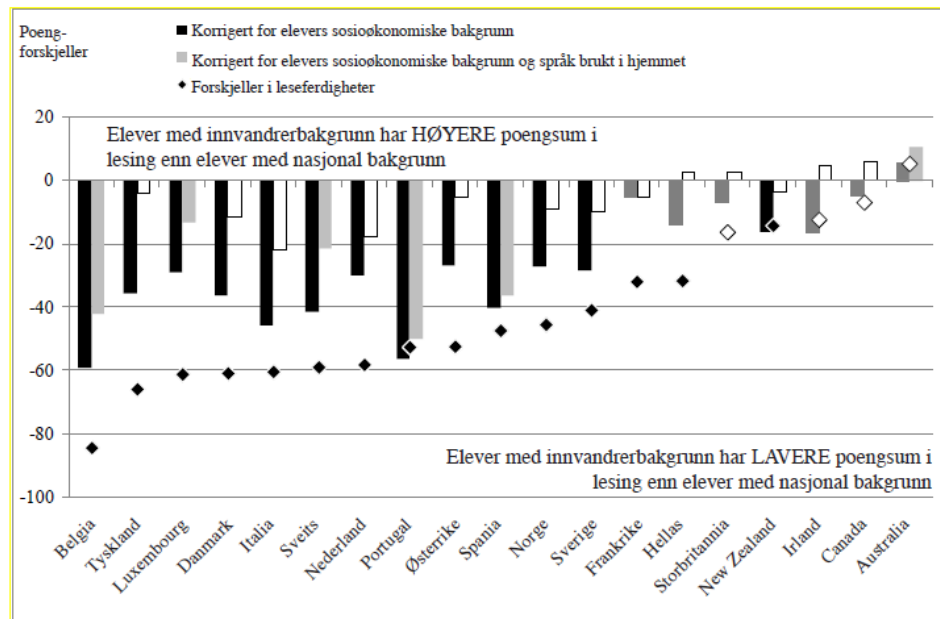
	Norsk eller samisk	Annet språk
Lesing	491	429
Matematikk	495	448
Naturfag	492	442

Kilde: OECD, 2007c.

Kilde: OECD 2009

Det er signifikante forskjeller mellom leseferdighetene til 15 år gamle elever med innvandrerbakgrunn og elever med nasjonal bakgrunn i alle OECD-land som det foreligger data fra, med unntak av fire land, jf. figur 6.6. I Norge forklarer den sosioøkonomiske bakgrunnen til elever med innvandrerbakgrunn nesten halvparten av forskjellene i leseferdigheter. Forskningsresultater antyder at sosioøkonomisk bakgrunn og manglende språkferdigheter i vertslandet utgjør store hindringer når det gjelder å øke de faglige prestasjoner til elever med innvandrerbakgrunn: i Norge er det ikke lenger 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.



Merk: Statistisk signifikante forskjeller er merket med mørkere fargetone.

Kilde: OECD, PISA 2006 database.

Figur 6.6 Forskjeller i leseferdigheter mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med nasjonal bakgrunn

Kilde: OECD 2009

Tabell 6.4 Ressurser i hjemmet for vanskeligstilte 15-åringer og leseferdigheter Prosent, PISA 2006³⁰

	Elever med innvandrerbakgrunn		Elever med norsk bakgrunn	
	Svakeste 25 % av elevene mht leseferdigheter	Beste 25 % av elevene i leseferdigheter	Svakeste 25 % av elevene mht leseferdigheter	Beste 25 % av elevene i leseferdigheter
Lærebøker for skolearbeid	39	61	72	86
Internettilgang	44	96	86	91
Klassisk litteratur	Ikke tilgj.	33	19	41
Skrivebord	54	99	93	97
Eget rom	53	79	97	99
Stille sted for lekser	40	86	75	91
PC for hjemmearbeid	40	97	89	97

Kilde: OECD 2009

³⁰ Merknad: For både elever med innvandrerbakgrunn og de med norsk bakgrunn presenteres resultatene for de 25 prosent dårligst stilte elevene etter PISA-indeksen for økonomisk, sosial og kulturell status.

Nasjonale og internasjonale resultater antyder at det er sterk sammenheng mellom elevenes familiebakgrunn og deres læringsutbytte (OECD 2007; Utdanningsdirektoratet 2008). Data fra PISA 2006 antyder også at elever med innvandrerbakgrunn med en svakere sosial, økonomisk og kulturell bakgrunn, har tilgang til færre pedagogiske ressurser hjemme sammenlignet med de dårligst stilte majoritets elevene, jf. tabell 6.4.

6.2.4 Læringsmiljø

I Elevundersøkelsen måles temaene trivsel, elevdemokrati, mobbing, motivasjon, faglig veiledning, medbestemmelse, karriereveiledning og diskriminering gjennom et sett av spørsmål som skal belyse temaene. Disse går under fellesbetegnelsen ”læringsmiljøindeksene”. Resultatene for 2009 bygger på besvarelser fra 333 368 elever fra 5. trinn til og med Vg3 (59 prosent av elevmassen innenfor disse trinnene). Undersøkelsen er obligatorisk å gjennomføre ved 7. og 10. trinn i grunnskolen og for elever på Vg1. Det er imidlertid ikke obligatorisk for elevene å svare. For øvrige trinn er undersøkelsen frivillig (Oxford Research 2009).

Resultatene fra Elevundersøkelsen viser stor stabilitet fra år til år, og det er ingen vesentlige endringer i noen av læringsmiljøindeksene mellom 2007 og 2009 – på nasjonalt nivå er det altså verken en forbedring eller forverring av temaene som måles. Rapporten som foreligger for 2009, vektlegger derfor analyse av årets resultater og forskjeller mellom elevgrupper på ulike trinn heller enn utviklingen over tid.

De to største positive utviklingstrekkene er at urettferdig behandling/diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet har gått ned – andelen elever som rapporterer slik diskriminering er tilbake på 2007-nivå, og at andelen elever som opplever at samtaler med rådgiver har vært nyttige har økt (gjelder 9. og 10. trinn + Vg1). Andelen som oppgir at de mobbes, viser en svak nedgang (altså en positiv utvikling), men endringen er for liten til at det kan trekkes sikre konklusjoner.

Trivselen på skolen er høy for de fleste elevene på samtlige trinn. Det er imidlertid signifikant forskjell mellom elever i de ulike trinnene når det gjelder hvor godt de trives på skolen. På 5. trinn oppgir nær 90 prosent av elevene at de trives godt eller svært godt på skolen. Lavest grad av trivsel finner vi blant elevene på 10. trinn. Her ser vi at i overkant av 80 prosent oppgir at de trives godt eller svært godt på skolen, mens 12 prosent sier at de kun trives litt på skolen. Likevel er det verdt å merke seg at en andel på om lag 18 prosent av elevene på 10. trinn oppgir at de trives kun litt, trives ikke noe særlig eller ikke trives i det hele tatt.

Oppsummert viser Elevundersøkelsen at elevenes trivsel i noe større grad er knyttet til sosial trivsel på skolen fremfor faglige trivsel.

Elever som opplever mobbing, oppgir medelever i gruppen/klassen som de som mobber oftest (32 prosent). I rangert rekkefølge kommer; andre elever ved skolen (28,5 prosent), en eller flere lærere (25,3 prosent) og andre voksne på skolen (23,4

prosent). Analysen viser også at økt andel minoritetsspråklige elever ved skolen samvarierer med en økning i andelen elever som rapporterer at de blir mobbet.

Utdanningsdirektoratet definerer i Elevundersøkelsen mobbing slik: *”Med mobbing mener vi gjentatt negativ eller ”ondsinnnet” atferd fra en eller flere rettet mot en elev som har vanskelig for å forsvare seg. Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing.”* Begrepet mobbing er forbundet med måleproblemer.

Utdanningsdirektoratet har forsøkt å henstille skolene om å forklare definisjonen av mobbing til elevene før undersøkelsen gjennomføres, men vi kan ikke være sikre på at alle elevene tenker på det samme når de hører ordet ”mobbing”. Resultatene kan påvirkes av ulik forståelse av begrepet.

Grunnet dette måleproblemet bør en bruke et relativt strengt krav og legge til grunn andelen som svarer at de mobbes 1 eller flere ganger i uka. Denne andelen er på 5,2 prosent i 2009. I 2008 var den 5,4 prosent. (Legges tidsaspektet 2-3 ganger i måneden eller oftere til grunn er tilsvarende tall for 2009 8,5 prosent og for 2008 8,6 prosent). Endringen er positiv, men for liten til at vi kan konkludere sikkert om en nedgang i mobbing i skolen.

3 prosent av elevene oppgir urettferdig behandling/diskriminering 1 eller flere ganger i uka på bakgrunn av seksuell orientering. I rapporten oppgis det at 4,4 prosent av elevene svarer det samme om 2-3 ganger i måneden eller oftere. Spørsmålet er nytt i 2009.

På samme måte som med ”mobbing” er ”diskriminering” et begrep som elevene kan legge ulikt innhold i. I spørreskjemaet heter det dessuten ”urettferdig behandling/diskriminering”. 2,8 prosent av elevene oppgir urettferdig behandling/diskriminering 1 eller flere ganger i uka på bakgrunn av nasjonalitet (mot 3,4 prosent i 2008). Dette er en vesentlig nedgang fra 2008, men det samme nivået som i 2007 (Oxford Research 2009).

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 majoritetselever. 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 diskriminering³¹.

³¹ 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.”

Undersøkelsen vil se nærmere på funnene som viser at det er økt rapportering om mobbing ved skoler med økt andel minoritetsspråklige elever.

“Working harder to make the grade”

Både PISA 2006 og nasjonal forskning viser at elever med innvandrerbakgrunn er høyt motiverte. PISA 2006 viser at høyere motivasjon og engasjement i forskningsrelaterte aktiviteter er positivt assosiert med skoleresultater (OECD 2007). Flere studier om minoritetsspråklige elever viser at elevene i gjennomsnitt bruker en time mer på lekser sammenlignet 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.

Studiene indikerer at minoritetsspråklige elever får mindre igjen enn majoritets elever på å bruke tid på lekser. Men alle studier indikerer også at hvis minoritets elevene ikke hadde arbeidet så hardt som de gjør, ville ulikhet i læringsutbytte mellom minoritets elever og majoritets elever vært enda større. Det kan være flere grunner til at elever med innvandrerbakgrunn må bruke mer tid på lekser, for eksempel svake norskerferdigheter (for deler av elevene), mindre mulighet til hjelp hjemmefra m.m.

Bakken (2003: 78–79) viser at minoritetsspråklige unge i mindre grad enn majoritetsspråklige unge går til sine foreldre når de trenger hjelp til skolearbeidet. Men Bakken finner ikke en sterk sammenheng mellom hjelp fra foreldrene og de unges skoleprestasjoner. Dette gjelder også for minoritetsspråklige ungdommer, selv om de som ofte går til mor eller far oppnår relativt gode karakterer (Bakken 2003: 79).

Motivasjon, trivsel og holdninger til skolen

Bakken (2003) fant høyere ambisjoner blant minoritets elever enn blant majoritets elever. Når det kommer til tilpasninger, holdninger til skolen og trivsel, fant Bakken små forskjeller mellom minoritets- og majoritets elever. Han fant også at resultatgapet mellom minoritetsspråklige elever og majoritetsspråklige elever ikke kunne forklares av faktorer relatert til foreldrenes involvering i skolen eller elevenes tilpasning til skolen, slik som motivasjon for skole, holdninger til læring og utdanning og adferdsproblemer på skolen (Bakken 2003: 129). Bakken fant derimot at minoritetsspråklige elever oftere enn majoritetsspråklige elever gruer seg til å gå på skolen (29 prosent versus 16 prosent). Samtidig er andelen nokså lik når man ser på andelen elever som sier at de trives på skolen (83 og 85 prosent) (Bakken 2003: 85). Færre av de minoritetsspråklige elevene sa at skolen var kjedelig (60 prosent) sammenlignet med majoritets elevene (70 prosent). En høyere andel av minoritetsspråklige elever (12 prosent) sammenlignet med majoritets elever (7 prosent) rapporterte om erfaringer med mobbing fra medelever på skolen (Bakken 2003: 85, 88). Disse ulikhetene var større blant elever i videregående opplæring (10 prosent versus 4 prosent). Det er små ulikheter mellom minoritets og majoritets elever når det gjelder deltakelse i utagerende problemadferd (Bakken 2003: 92). Bakken finner ikke en signifikant sammenheng mellom minoritetsspråklige elevers tendens til å grue seg til å gå på skolen og erfaringer med faglige nederlag. Karakterene bidrar

heller ikke til å forklare den store mistriivsel blant minoritets elever totalt sett. Resultatene antyder at det å bli ekskludert fra det sosiale fellesskapet elevene imellom er langt viktigere for elevers mistriivsel enn faglige problemer. Men mobbing kan likevel ikke forklare forskjellen mellom majoritets- og minoritetsspråklige elever alene, da det er en høyere andel minoritetsspråklige elever som gruer seg til å gå på skolen også blant elever som sjelden mobbes (Bakken 2003, s. 90).

En høy andel minoritetsspråklige elever (10 prosent) i videregående opplæring gruer seg til å gå på skolen (Bakken 2003), noe som er svært bekymringsverdig. Samtidig gir de ovennevnte rapportene et overordnet bilde av skolen som en arena for integrering hvor holdningene til skolen er positive og motivasjonen er høy.

Elstad og Turmo (2007) undersøker om det er forskjeller mellom minoritets elever og majoritets elever når det gjelder motivasjon og bruk av læringsstrategier. Ettersom elevenes motivasjon og preferanser gjerne er knyttet til fag, begrenser undersøkelsen seg til naturfag. Datagrunnlaget bygger på en undersøkelse gjennomført ved fem videregående skoler i Oslo. 532 elever på Vg1 (studiespesialisering) svarte på spørreskjemaet. De fem skolene rekrutterer fra middels til faglig sterke elever, hva angår opptakspoeng.

Skolene har flere virkemidler for å fremme elevenes læring. Ett er å bevisstgjøre elevene om hvordan de kan arbeide med lærestoffet på effektive måter og hjelpe elevene til å utvikle gode læringsstrategier. Et annet virkemiddel er å sørge for mer ”trykk” i opplæringen og sette opp høye faglige ambisjoner for elevene. Et tredje virkemiddel handler om å fremme interessen for faget det undervises i. Forskning har vist at minoritets elever bruker mer tid på skolearbeid enn majoritets elever, og at de stort sett har en positiv innstilling til skolen. Høye ambisjoner fra foreldre og elevene selv kan tenkes å virke læringsfremmende. Samtidig avhenger faglig fremgang også av hvordan elevene jobber med fagene og hvordan lærerne stimulerer til interesse og arbeid. For å forstå ulikhetene i læringsutbytte mellom minoritet og majoritet er det viktig å få mer kunnskap om minoritets ungdoms bruk av læringsstrategier, og om hvorvidt innretningen av undervisningen har ulik effekt for minoritets- og majoritets elever.

Minoritets elever har klart lavere gjennomsnittlig sosial bakgrunn både i denne undersøkelsen og generelt. Det er som kjent en sterk sammenheng mellom sosial bakgrunn og læringsresultater. I denne undersøkelsen fremstår forskjellene mellom minoritets elever og majoritets elever som relativt små. Det kan derfor se ut til at minoritets elevene presterer bedre enn det man skulle forvente ut fra deres sosiale bakgrunn.

Resultatene av undersøkelsen viser flere interessante forskjeller mellom majoritets- og minoritets elever. For begge grupper er det en positiv sammenheng mellom læreres vektlegging av forståelse og interesse i naturfagundervisningen og elevenes interesse for faget. Mer oppsiktsvekkende er det at undersøkelsen avdekker en positiv sammenheng mellom lærernes krav og trykk i opplæringen og elevenes interesse for faget. Denne sammenhengen finner vi bare hos minoritets elevene. Minoritets elever er også mer positivt innstilt når lærerne motiverer gjennom å fremheve fagets nytteverdi.

Oppsummering

En oppsummering av disse funnene er at det er vesentlige ulikheter med hensyn til elevprestasjoner når man sammenligner elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn. Det er særlig elever som selv har innvandret som gjør det dårlig på skolen, men også elever som er fødte i Norge med to utenlandsfødte foreldre gjør det svakere enn majoritets elever. Sosial bakgrunn og språk forklarer til sammen svært mye av årsaken til denne ulikheten i læringsutbytte. Dette betyr at det blir viktig å sette inn tiltak som kan kompensere for sosial bakgrunn og som styrker språkferdighetene. Det må også sees på bruken av særskilte tiltak overfor enkelte grupper av elever som særlig sliter, som elever som kommer sent i skoleløpet.

For læringsmiljø er det mer usikre data, men flere forskningsrapporter viser positive trekk med hensyn til motivasjon og innsats blant minoritetsspråklige elever. Det er derimot tegn på at en høyere andel minoritetsspråklige elever enn majoritetsspråklige elever ikke føler seg inkluderte i skolen og at flere blir mobbet. Det må derfor vurderes hva man kan gjøre for å bedre læringsmiljøet.

6.3 Gjeldende rett

6.3.1 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 lærlingane 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 overtying. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartronge.

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 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 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 læringer blir møtt med tillit, respekt og krav. Tillit og respekt gir grunnlag for at elever og læringer 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.

6.3.2 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 ivaretakast 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 statborgere 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. Grunnskole- opplæringen 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 til 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 inntreffer 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. I slike tilfeller vil det være liten hensikt i å sette i gang opplæring.

Elevene har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring og offentlig opplæring i videregående skole eller i lærebedrift. Når det gjelder grunnskoleelevene, kan kommunen ikke kreve betaling for læremiddel eller annet som brukes i opplæringen, og for aktiviteter som er nødvendige for å gjennomføre grunnskole- opplæringen i samsvar med lov og forskrift.

6.3.3 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 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.

6.3.4 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.

6.3.5 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 opplæringen³².

I prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet fremgår følgende:
”Tilpasset opplæring for den enkelte elev kjennetegnes 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”.

6.3.6 Organisering av elever 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):

”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 rammene som følgde av den tidlegare lovføresegna, førte vidare, under dette høvet til organisatorisk differensiering og alle sider av kravet om det forsvarlege.” (s. 61)

³² 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).*

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. Grunnlaget 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.

6.3.7 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.

6.3.8 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 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 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. 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 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 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

morsmålopplæring og tospråklig fagopplæring i en overgangsperiode. 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 morsmålundervisning 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 6.3.7. De avvik som kan gjøres innenfor Læreplanverket for Kunnskapsløftet kommenteres i det følgende.

6.3.8.1 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. Kommunen kan velge å benytte den grunnleggende læreplanen i norsk eller den ordinære læreplanen i norsk i den særskilte norskopplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 bokstav e).

6.3.8.2 Kartleggingsverktøy

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.

Departementet 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.

Det er utviklet et kartleggingsverktøy til *læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*, men kommunen kan velge hvilket kartleggings- verktøy de ønsker. Dette innebærer at man ikke har plikt til å bruke det nasjonalt utviklete kartleggingsverktøyet, 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)

6.3.8.3 Om avvik

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, s. 4.

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 b).

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.

Minoritetsspråklige elever som begynner grunnskoleopplæringen i Norge det siste skolehalvåret, kan bli fritatt fra vurdering med karakterer i fag dette skoleåret dersom foreldre ber om det, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-21 siste ledd. Dette gjelder både halvårsvurdering med karakterer og standpunktvurdering. Skolen har veiledningsplikt i forhold til konsekvensene av et slikt fritak.

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.

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.

6.3.8.4 Om enkeltvedtak

Ved enkeltvedtak kommer saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven til anvendelse ettersom opplæringsloven ikke har egne saksbehandlingsregler. Dette medfører blant annet:

”§ 17. Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.”

Krav til begrunnelse etter §§ 23, 24 og 25:

”§ 23. Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

§ 24. Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.(...)

§ 25. I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på.”

Krav til underretning om vedtaket og opplysning om klageadgang etter § 27:

”§ 27. Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal organet også underrette den mindreårige selv. (...)

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.”

Dette innebærer:

- Elevens behov skal vurderes.
- Kartlegging må gjennomføres.
- Foresatte skal gis anledning til å uttale seg før vedtak fattes.
- Enkeltvedtak skal fattes når kommunen tar stilling til elevens rett.
- Enkeltvedtak skal fattes både ved innvilgelse og avslag.
- Enkeltvedtakene skal vise til hjemmel, klageadgang, klagefrist og klageinstans. Vedtakene skal begrunnes individuelt.

At enkeltvedtaket skal begrunnes individuelt innebærer:

- Det skal begrunnes hvorfor særskilt språkopplæring gis (evt. ikke gis), dette gjelder både særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.
- Enkeltvedtaket skal si noe om innholdet i opplæringen og om organiseringen av opplæringen
- Enkeltvedtaket skal si noe om omfanget av tilbudet
- Enkeltvedtakene må fattes etter gjeldende regler, jf. forvaltningslov og opplæringslov med forskrifter.
- Enkeltvedtaket skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hva slags tilbud eleven faktisk får.

Disse vilkårene må være oppfylt for at eleven og de foresatte skal vite hvilket tilbud de ev skal takke ja til, eller hva de ev skal kunne klage på.

6.3.9 Rådgivning

Elevene har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og sosiale spørsmål, jf. opplæringsloven § 9-2. I forskrift til opplæringsloven kapittel 22 gis nærmere bestemmelser og opplæringsloven § 22-1 tredje ledd lyder:

”Rådgivinga skal medvirke til å utjamne sosial ulikskap, førebyggje fråfall og integrere etniske minoritetar.”

Dette er en felles bestemmelse som omtaler prinsipper og rammer som er felles for sosialpedagogisk rådgiving og utdannings- og yrkesrådgiving. Dette er en individuell rett som gjelder for alle elever.

6.3.10 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.

6.3.10.1 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.

6.3.10.2 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.

6.3.10.3 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 man kan klage 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.

6.3.11 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.

6.4 Mer om retten til særskilt språkopplæring

6.4.1 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. Se punkt 6.3.8

6.4.2 Kunnskapsgrunnlag

Foreløpige GSI-tall for skoleåret 2009-2010 viser at 41 448 elever som får særskilt norskopplæring og at 4507 elever gikk i egne grupper for språklige minoriteter. I tillegg får 22 348 elever morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. De største språkene det ble gitt morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i, var somalisk, urdu, polsk og arabisk (GSI 2009). 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).

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 førstespråknivå – 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.” (Selj 2008:20-21)

Generelt kan mye tyde på at det er viktig at minoritetsspråklige barn inkluderes i norskspråklige sammenhenger så tidlig som mulig. Barn som har et godt språk ved skolestart, ser ut til å ha større utbytte av skolens språklige opplæringstilbud enn barn som har et svakt språk ved skolestart (Aukrust 2005). Forskning tyder på at barnehagen kan bidra til å redusere forskjeller i læringsutbytte og gi bedre skolerresultater, særlig for barn med minoritetsspråklig bakgrunn³³.

Både på barnetrinnet og i ungdomsalderen oppnår minoritets elever som har gått i barnehage, bedre resultater enn de som ikke har gjort det. Det kan trolig forklares ved at det er gode langtidseffekter av å gå i barnehage. Samtidig er det mangel på kunnskap når det gjelder hva ved barnehagen som virker prestasjonsfremmende. At barnehagen er en arena for å lette tilegnelsen av andrespråket er en sannsynlig forklaring, men samtidig kan også barnas morsmål og sosiale ferdigheter påvirkes av å gå i barnehage på en slik måte at dette forenkler overgangen til skolen (Bakken 2007).

Det er av betydning å skille mellom et akademisk språk og et mer hverdagslig språk (Cummins 2000). 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 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

³³ Det vises blant annet til gjennomgang i St.meld. nr. 30 (2003-2004) og St.meld. nr. 16 (2006-2007).

5-7 år før de behersker akademiske ferdigheter i det nye språket (Bakken 2007; Cummins 2000). 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.

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 man allerede er kjent med, enn det er å gjøre seg kjent med nye begreper og fenomener på et språk man i mindre grad behersker.

Ser man 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 morsmålet, men at konklusjonene er mer blandet når det gjelder spørsmålet om morsmålsundervisning er en særlig fruktbar strategi for å fremme minoritetselvers 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 språkbundene 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.”
(Bakken 2007: 80)

Det skal her tilføyes at internasjonalt er tilbudet til minoritets elever 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 elever? Kanskje er det et blindspor å først og fremst fokusere på betydningen av hvilket språk undervisningen foregår på?” (Bakken 2007: 83)

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.” (Bakken 2007: 53)

Engen og Kulbrandstad (2008: 228) mener man kan finne forskningsmessig støtte for de fleste former 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 (...)” (Engen og Kulbrandstad 2008: 228)

I Sverige har minoritetsspråklige barn rett til morsmålsundervisning så fremt visse betingelser er oppfylt³⁴. Minst 50 prosent av tospråklige barn i Sverige får tospråklig

³⁴ ”För att vara berättigad till modersmålsundervisning behöver en elev ha modersmålet som ett dagligt umgängesspråk och ha grundläggande kunskaper i modersmålet. Kommunen behöver

opplæring. 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.” (Baker 2006: 262)

Når minoritetsspråklige elever får sin fagundervisning på norsk, kan man 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.

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. Mange elever fra språklige minoriteter i deler av Oslo har lav sosioøkonomisk bakgrunn, og det kan være utfordringer forbundet med det å involvere foreldre i skolearbeidet – særlig hvis de, og barna selv, har traumatiske opplevelser bak seg og liten eller ingen utdanning. I lys av disse forholdene kan det hevdes at mange minoritetsspråklige elever oppnår svært gode resultater på kort tid.

inte tillgodose kravet om det ikke finnes 1) lämplig lärare och/eller 2) minst fem elever i kommunen med visst modersmål.

Undantag gäller för de nationella minoritetsspråken.” (Skolverket (2008: 18)

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
- Hjem-skole samarbeid
- Systematisk elevevaluering

Pedagogiske faktorer

- Tilpasset læringsmiljø
- Vektlegging av eksplisitte ferdigheter i undervisningen
- Undervisningsstrategier som fremmer forståelse
- Aktiv elevdeltakelse
- Bruk av morsmålet

Miljøfaktorer

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

I hvilken grad særskilte språktiltak vil kunne virke prestasjonsfremmende synes således å betinges 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.

6.4.3 Om bakgrunnen for dagens regelverk for særskilt språkopplæring

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 tospråklighet var satt som mål for opplæringen, jf. St.meld. nr. 15 (1986-1987).

NOU 1995:12 Opplæring i et flerkulturelt Norge (Moenutvalget)

I sin rapport, NOU 1995:12 Opplæring i et flerkulturelt Norge, foreslår flertallet i utvalget at det gis lovfestet rett til morsmålsopplæring for alle 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 språkferdighetene 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 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 norskkunnskaper 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.” (NOU 1995: 12: 44-45)

Samtidig ble det uttrykt at rammebetingelsene for å innføre retten umiddelbart imidlertid 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.

Moenutvalgets 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 utvalget³⁵.

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:

- 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 tospråklighet 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

³⁵ 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)

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 norskferdigheter 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 klassetrinn 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 enkeltelevenes 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 den 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 norskferdigheter 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.” (St.meld. nr. 49 (2003-2004): 91)

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. Elever som fylte disse vilkårene, hadde rett til alle tre typer opplæring ”så sant det er eigna undervisningspersonale i kommunen. Kommunen må derfor tilby alle tre typar opplæring nemnde i føresegna” (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): 9).

Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) Om lov om endringar 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 særskilt norskopplæring dersom vilkårene i bestemmelsen var til stede. Man påpekte at det var vanskelig å skaffe kompetente morsmåls lærere 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 vanskeleg 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.” (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): 10)

Departementet foreslo en omformulering av opplæringsloven § 2-8, slik at opplæring i norsk skal bli det fremste virkemidlet for at minoritets- språklige 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 lovendringane er framleis å sikre at elevane 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 utbyttete 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 elevane 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 minoritetselevane 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 vanlege 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.” (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): 15)

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 elevane 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.” (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004): 23)

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 norskopplæring, bl.a. 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. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring
Det fremgår blant annet følgende av St.meld. nr. 16 (2006-2007):

”Opplæringsloven gir elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt opplæring i norsk til de har ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen. Særskilt norskopplæring skal være det fremste virkemidlet for elever som ikke kan følge undervisning gitt på norsk. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring skal være sekundære hjelpemidler i norskopplæringen. Dette vil først og fremst gjelde nyankomne og andre minoritets elever som har så dårlige norskferdigheter at de ikke kan følge undervisningen gitt på norsk i en overgangsperiode.” (s. 84)

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.” (s. 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). Se for øvrig punkt 6.3.8.2 foran.

6.4.4 Praktiseringen av dagens regelverk for særskilt språkopplæring

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 (Hyltenstam mfl 1996; Øzerk 1992).

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 morsmålstilbudet 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 Osloskolene ble ikke elevene gitt anledning til adekvat morsmålsstøtte. Slik forfatterene 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).

Relevant i denne forbindelse synes også resultatene fra de senere års tilsynsaktivitet, herunder nasjonale tilsyn, som *"dokumenter at de politiske beslutningene i liten grad realiseres"*³⁶. 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"*³⁷. 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 skrifliggjorte 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."*³⁸

6.4.5 Utvalgets vurdering

Utvalgets erfaringer tilsier at elever mange steder ikke gis den opplæring de etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 skulle hatt.

³⁶ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet 21. oktober 2009.

³⁷ Utdanningsdirektoratet: Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall, 26. august 2008, s. 1.

³⁸ 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.

Manglende etterlevelse av regelverket er observert flere steder. Mange steder fattes ikke enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og elever får ofte et svært begrenset tilbud etter §§ 2-8 og 3-12. Videre ser utvalget 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 svakheter ved regelverket, manglende kompetanse, forankring, organisering og økonomi.

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 for dagens eller for 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 det gjelder særskilt norskopplæring synes denne mange steder å ha et forbedringspotensial, noe som blant annet fremkommer av evalueringen av ny læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (Rambøll Management 2009). Gjennom sitt arbeid har utvalget sett mange elever som antagelig i langt større grad også burde ha mottatt morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Slik utvalget ser det, eksisterer det per i dag betydelige muligheter for å øke bruken av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor de rammene dagens regelverk gir. Utvalget etterlyser en mer aktiv bruk av både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Utvalget finner videre grunn til å påpeke en klar mangel ved opplæringsloven § 2-8 (og for så vidt § 3-12). 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 slik tilrettelagt norskundervisning for andrespråksbrukere ikke bør avsluttes for tidlig. For at eleven skal få den nødvendige oppfølgingen, også etter overgang til opplæring etter ordinær læreplan i norsk, bør bestemmelsene om særskilt språkopplæring endres. Utvalgets oppfatning er at det ikke alltid vil være tilstrekkelig med tilpasset opplæring for at eleven skal kunne oppnå tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utvalget vil derfor foreslå at eleven,

om nødvendig, fortsatt skal ha rett til støtte i norsk etter ordinær læreplan i norsk, om nødvendig styrket med tospråklig fagopplæring. Ved overgang til vanlig opplæring bør det da fattes nytt enkeltvedtak, som fastsetter innholdet i den oppfølging eleven skal få. Eleven bør også i denne perioden følges opp gjennom språkkartlegging for å se progresjonen i elevens læringsutbytte. Ovennevnte vil fordre regelverksendring, og utvalget vil arbeide videre med spørsmålet frem mot avlevering av endelig rapport. Det vil blant annet bli vurdert om det er nødvendig å presisere retten etter § 2-8 (og for så vidt § 3-12) når det gjelder omfang, rom for avvik fra fag- og timefordelingen, organisering, kompetanse m.v.

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 morsmålslærere 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 2009; Vibe, Aamodt og Carlsen 2009).

Når særskilt språkopplæring vurderes, må hva som er ønskelig settes opp mot hva som synes praktisk mulig. 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. Tilgjengelige morsmålsressurser bør likevel 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 ferdigheter i norsk. Noen kommer til skolen med begrensede ferdigheter både i morsmålet og i norsk.

Utvalget viser til at man har positive erfaringer med at barn og elever med begrensede norskerdigheter 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. Skal prinsippet om tilpasset opplæring gjennomføres, kan det synes hensiktsmessig å gruppere elevene etter språklige ferdigheter samt etter oppholdstid i landet. Det er imidlertid nødvendig med en nærmere presisering av hvilke elever som skal omfattes av ordningen. Dette innebærer at det vil være behov for en større grad av differensiering av opplæringstilbudet for ulike grupper.

Ulik alder og ulik botid gir ulike utfordringer, og behovet for morsmålsopplæring og tospråklig støtte må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Utvalget legger til grunn at ulik situasjon gir ulikt behov – det gjelder også foreldrenes utdanning og mulighet for integrering på andre samfunnsarenaer enn skolen og barnehager. På tross av at mange av de minoritetsspråklige barna som begynner i norske barnehager er født i Norge, kan det være stor forskjell på et barn som er familiens eldste og et barn som har tre eldre søsken som allerede er godt integrert i norsk barnehage og skole. Tilsvarende vil ankomst sent i skoleløpet, og stor eller liten grad av skoleerfaring, ha betydning for vedkommendes opplæringsbehov. Blant de barna eller ungdommene som kommer til landet rett før eller i løpet av skolealderen, vil også 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 den enkelte elevs behov, og blant annet vurderes ut fra alder, første- og andrespråksnivå og tidligere skolebakgrunn.

6.4.5.1 Nærmere om utvalgets vurderinger av morsmålsopplæring

I lys av den debatt og utvikling som har vært om morsmålsopplæring gjennom årene, ser utvalget behov for å gå noe nærmere inn på dette. Blant annet har utvalget sett på om morsmålsopplæring, og for så vidt tospråklig fagopplæring, igjen bør sidestilles med særskilt norskopplæring, jf. Ot.prp. nr. 55 (2003-2004). Videre har utvalget sett på 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 således 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.

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 andrespråksutviklingen. 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.

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 forslaget om rett til morsmålsopplæring. Utvalget har merket seg flertallets begrunnelse for forslaget om lovfesting og den prinsipielle tilnærming man 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). Det synes nå å være rimelig enighet om at det offentliges ansvar på dette området primært er knyttet til enkeltelevenes utviklings- og utdanningsmuligheter i Norge, jf. St.meld. nr. 17 (1996-1997), St.meld. nr. 25 (1998-1999) og St.meld. nr. 49 (2003-2004). Når det gjelder morsmålets plass som virkemiddel innenfor norskopplæring av minoritetselever, erfares større diskusjon. Utvalget støtter seg til målet om å styrke opplæring i og bruk av morsmål i skolen, men har foreløpig ikke konkludert i forhold til om dette best kan sikres gjennom en utvidet rett til morsmålsopplæring (utover dagens rett etter § 2-8) eller gjennom ulike insitammenter og tiltak.

Morsmålsundervisning kan gi positive effekter. I Sverige har minoritetsspråklige elever rett til morsmålsundervisning, og utvalget har med interesse vurdert de erfaringer man her 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, det mangler lærerkrefter, eller 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 problemer kan føre til ulik eller dårlig praksis, som igjen kan føre til motstand mot ordningen. Det kan være nærliggende å tro at lignende problemer 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:

- 1) ”Sterke” modeller for språkopplæring der barna / elevene lærer språk innenfor en additativ ramme i språkhomogene grupper og målet er funksjonell tospråklighet
- 2) ”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. Under henvisning til diskusjonen ovenfor erkjennes at dette ikke er det primære siktemål for morsmålsopplæringen etter dagens regelverk. Målet med morsmålsopplæringen bør likevel ikke, slik utvalget ser det, bare være instrumentell i forhold til utvikling av andrespråkskompetanse, men har en verdi i seg selv som et ledd i utviklingen av flerspråklighet. Utvalget er opptatt av en best mulig utvikling av morsmålet og andrespråket. I den forbindelse vil utvalget vurdere nærmere ulike spørsmål knyttet til morsmålsopplæring og ulike tiltak som kan stimulere og motivere for utvikling av morsmålet frem mot avslutningen av sitt arbeid.

6.5 Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

6.5.1 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 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 de punktene under vurdere om det bør gjøres eventuelle endringer i bestemmelsene:

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 aldergrensen 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 lærlinger.”³⁹

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 bestemmelsene i opplæringsloven om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter. Voksne, i motsetning til barn og unge, har etter gjeldende regelverk ikke rett til særskilt språkopplæring. 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

³⁹ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 3. juli 2009.

siktemål å oppnå en kompetanse som kan måles i forhold til den ordinære læreplanen i norsk.”⁴⁰

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.

6.5.2 Omfang i bruken av læreplan i grunnleggende norsk

Tabell 6.5 viser en oversikt over antall elever som følger den nye læreplanen. Av totalt 616 139 elever i ordinære grunnskoler, spesialskoler og de som får opplæring av kommunen sentralt, var det høsten 2008 registrert 15 075 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 nok 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 at 30 elever følger læreplanen i grunnleggende norsk, og de går på én privatskole (Utdanningsdirektoratet 2009: 17).

⁴⁰ Brev til Utdanningsdirektoratet fra Kunnskapsdepartementet 1. juli 2009.

Fylke	Barnetrinnet	Ungdomstrinnet	Hele grunnskolen	Antall elever i fylket
Hele landet	11 657	3 418	15 075	616 139
Østfold	1 279	419	1 698	34 744
Akershus	1 869	421	2 290	74 146
Oslo	16	14	30	54 875
Hedmark	401	156	557	23 186
Oppland	328	115	443	23 145
Buskerud	1 460	261	1 721	32 065
Vestfold	824	176	1 000	29 759
Telemark	694	228	922	21 004
Aust-Agder	360	81	441	14 426
Vest-Agder	669	232	901	23 322
Rogaland	758	125	883	58 829
Hordaland	950	389	1 339	62 183
Sogn og Fjordane	88	50	138	14 801
Møre og Romsdal	476	170	646	33 304
Sør-Trøndelag	496	244	740	36 398
Nord-Trøndelag	213	45	258	18 110
Nordland	449	165	614	31 290
Troms	228	99	327	20 564
Finnmark	99	28	127	9 988

Kilde: GSI

Tabell 6.5 Antall elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk, etter fylke og trinn. 2008. I ordinære grunnskoler, spesialskoler og /eller sentralt i kommunen

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2009

6.5.3 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; 2009).

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 2003b). 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 de svake skoleprestasjonene ble sortert ut og gitt opplæring isolert fra andre (Rambøll Management 2009: 28).

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 enn nødvendig, og at undervisningen skjer i egne, atskilte grupper. Samtidig er det en del elever, som selv om de har gode norskferdigheter, velger norsk som andrespråk for å slippe eksamen i sidemål.” (St meld nr 49 (2003-2004): 92)

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/særsilt 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 særsilt 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 særsilt kompetanse til å undervise i faget.

På denne bakgrunn ble Utdanningsdirektoratet gitt i oppdrag å utarbeide ny læreplan med det formålet å styrke norskopplæringen for minoritetsspråklige elever. Den nye læreplanen skulle videre bidra til bedre integrering ved at minoritetsspråklige 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 minoritets elever får opplæring i norsk som andrespråk gjennom hele skoleløpet, selv om de etter hvert kunne mestret opplæringen i den ordinære læreplanen i norsk. Dette gjelder både de som kommer til Norge i løpet av skolegangen og de som er født og oppvokst her, men som har to utenlandskfødte foreldre. Noen ganger får ikke foreldrene informasjon om hvilken læreplan barna deres følger. Det er store forskjeller mellom kommuner og mellom skoler. Enkelte kommuner bruker overhodet ikke læreplanene i norsk som andre språk. For at elevene skal kunne ha fullt utbytte av opplæringen i videregående skole, er det viktig at de behersker norsk godt. Det å ha fått opplæring i norsk som andrespråk gjennom hele grunnskolen kan dermed bli en ulempe snarere enn en fordel for dem det gjelder.

Departementet har derfor besluttet at det skal utarbeides nivåbaserte læreplaner som skal erstatte de aldersbaserte. Det blir også utviklet nytt kartleggingsverktøy som vil gjøre det enklere å avgjøre når elevene har tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær læreplan. Det vil fortsatt være mulighet for at kommuner kan velge at alle elever skal benytte den ordinære læreplanen i norsk.” (s. 85)

6.5.4 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 opplæring kunne læreplanen i norsk som andrespråk benyttes ut skoleåret 2008/2009 for de elevene som begynte i Vg2 eller Vg3 skoleåret 2007/2008.

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 skal ikke gis vurdering med karakter.

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 nivåer 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.

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. Læreplanen har tre nivåer:

Elementært nivå Selvstendig nivå Avansert nivå
A1 A2 B1 B2 C1 C2

Nivå 1 Nivå 2 Nivå 3

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 selvtilit 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
- 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.

6.5.4.1 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.

6.5.4.2 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.

6.5.4.3 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 følge den vanlege opplæringa i skolen.” (Ot.prp. nr. 55 (2008-2009): 60)

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. 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.

Tabell 5.12 Bruk av kartleggingsverktøy for språklige minoriteter.

		Ja	Nei	Vet ikke	Ubesvart	Sum
Benytter skolen kartleggingsverktøyet som er utarbeidet i tilknytning til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter?	Grunn-skoler	46 %	48 %	6 %		100 %
	Videre-gående	35 %	52 %	13 %		100 %

Tabell 5.13. Særskilt opplæringstilbud for elever som har kommet til landet uten grunnutdanning

		Ja	Nei	Vet ikke	Ubesvart	Sum
Mottar de elevene som har kommet til landet uten grunnutdanning (som er mellom 12 og 24 år) et særskilt opplæringstilbud ved skolen?	Grunn-skoler	38 %	41 %	9 %	11 %	100 %
	Videre-gående	38 %	48 %	4 %	10 %	100 %

Tabell 6.6 Bruk av kartleggingsverktøy for språklige minoriteter

Tabell 6.7 Særskilt norskopplæring for elever som har kommet til landet uten grunnutdanning

Kilde: Vibe, Evensen og Hovdhaugen 2009

På spørsmålet om særskilt opplæringstilbud for elever som kommer til landet uten grunnutdanning svarer 38 prosent av skolene at de har et slikt tilbud. 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 Hovdhaugen 2009: 38), eller at det er en manglende bevissthet omkring tilbudet til nyankomne elever.

6.5.5 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 2009).

Halvparten av skolelederne i undersøkelsen har ikke oversikt over hvor mange minoritetsspråklige 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 skoleledere i grunnskolen. Med tanke på at skolen skal ta stilling til elevens rett til særskilt språkopplæring som et enkeltvedtak, er dette svært alvorlig. Dette innebærer at forvaltningsloven og opplæringsloven brytes. Hvordan rettighetene til elevene ivaretas, har betydning for hvilket opplæringstilbud de gis, og dermed hvilke reelle muligheter de har til å tilegne seg norskferdigheter og annen fagkunnskap de vil ha behov for i sitt videre opplæringsløp og senere yrkeskarriere.

Et iøyenfallende funn fra undersøkelsen er at 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 minoritetsspråklig elev får et godt opplæringsstilbud hvis eleven bor i en stor kommune enn i en liten kommune.

6.5.6 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 bl.a. 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 2002-2005⁴¹. 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. Etter endring i opplæringsloven⁴², 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, skolering av ressurslærere i lesing, systematisk bruk av LUS (leseutviklingsskjema), utvikling av ressursperm samt evaluering av resultater.

Utdanningsetaten 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

⁴¹ Utdanningsetaten: Oppsummering av prosjektet ”Forsterket tilpasset norskopplæring” 2005-2007. Oslo kommune: Utdanningsetaten, mai 2008.

⁴² 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 20.09 er ”læreplan i norsk som andrespråk” endret til ”læreplan i grunnleggende norsk”.

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 evaluering⁴³.

6.5.7 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 kompetanse 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.

Etter utvalgets vurdering vil flere av kompetansemålene i læreplanen i norsk kunne være svært utfordrende for elever med minoritetsspråklig bakgrunn. I særdeleshet vil dette gjelde for elever som kommer til Norge sent i skoleløpet.

6.5.8 Utvalgets vurdering

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 stede skal følge ordinær læreplan i norsk med tilpasninger.

Med læreplan i norsk som andrespråk, valgte mange kommuner heller å gjøre tilpasninger til ordinær læreplan i norsk. 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

⁴³ Utdanningsetaten: Oppsummering av prosjektet "Forsterket tilpasset norskopplæring" 2005-2007. Oslo kommune: Utdanningsetaten, mai 2008.

valgt. Dette kan tale for å vurdere om det fortsatt bør være frihet 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 bearbeidede 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. Utvalget har ikke tatt endelig stilling til det hensiktsmessige i en slik valgfrihet mellom læreplaner, gitt dagens situasjon.

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 2009). Fra høsten 2008 ble plikten til skoleeier til språkkartlegging av minoritetsspråklige elever innført. Plikten presiserer ikke hvilket kartleggingsverktøy som skal benyttes. NAFO har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet utviklet et kartleggingsverktøy beregnet på læreplan i grunnleggende norsk, men dette er ikke obligatorisk å benytte siden kartleggingsverktøy vil måtte variere avhengig av hvilken læreplan skoleeier benytter.

Mangel på standardiserte kartleggingsprosedyrer og utviklede kartleggingsverktøy ble trukket frem som problematisk under evalueringen av norsk som andrespråk (Rambøll Management 2006). 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. Heller ikke av den foreslåtte presisering i opplæringsloven foreslås det at et ett kartleggingsverktøy gjøres obligatorisk for denne læreplanen. 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 minoritetsspråklige elevene, jf. punkt 6.5.5. Utvalget finner dette uheldig. Valgfriheten når det gjelder kartleggingsverktøy må vurderes i sammenheng med valgfriheten når det gjelder læreplaner. Utvalget vil ta endelig stilling til dette i sluttrapporten.

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.

Utvalget vil i denne forbindelse fremheve betydningen av kompetanse hos lærere, skoleledelse og skoleeier. Når det gjelder ulike forslag relatert til lærerutdanning og

kompetanseheving hos lærere, skoleledelse og skoleeier, vil dette diskuteres nærmere i utvalgets endelige rapport. Det vises for øvrig til rapportens kapittel 7.

Implementering av ny læreplan

Evalueringen av læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter viser at læreplanen har blitt mangelfullt implementert mange steder (Rambøll Management 2009). 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 norskferdigheter 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. Statlige myndigheter bør følge dette nøye opp i tiden som kommer, blant annet gjennom fylkesmennenes tilsynsvirksomhet. For øvrig vil utvalget gå nærmere inn på utfordringer knyttet til implementering i sin endelige rapport.

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 med hensyn til disse elevgruppene. På kort tid skal de tilegne seg norsk og gå opp etter samme læreplan som andre elever. På grunn av overgangsordningen over to år har sent ankomne elever på studiespesialiserende foreløpig ikke vært oppe til eksamen etter ordinær læreplan. Våren 2010 vil bli første gang det ikke avholdes eksamen i norsk som andrespråk. 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 kan risikere ikke å få karakter i norsk og vil dermed ikke oppnå et fullverdig vitnemål. Dette gjelder også for voksne som tar grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 over kort tid.

Utvalget viser til Kunnskapsdepartementets brev av 3. juli 2009, hvor utvalget er bedt om å vurdere spørsmål om bruk av Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter overfor sent ankomne minoritetsspråklige elever og overfor minoritetsspråklige voksne. Spesielt er utvalget bedt om å se på mulighetene for hvordan det kan legges til rette for at de nevnte gruppene kan oppnå studiekompetanse. Videre at det er 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. Dette skal innebære at også minoritetsspråklige vurderes med utgangspunkt i den ordinære læreplanen i norsk for

å få vitnemål med generell studiekompetanse. Utvalget har lagt ovennevnte til grunn for sine vurderinger på dette punktet.

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 (Rambøll Management 2006). 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 også 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 er utvalget enig i at vurdering med karakter må kunne sies å være uhensiktsmessig i og med at læreplanen er ment å være en overgangsordning før 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 at dette også gjorde det lettere å beholde elevene i denne ordningen og ikke besørge overføring til ordinær læreplan.

Utvalget ser det som sentralt at ny læreplan ikke ender opp som ”normalen” for minoritetsspråklige elever, men reelt sett praktiseres som en overgangsordning for de elever som har behov for dette. Utvalget tror 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 kan brukes etter forutsetningene.

Oppfølging av eleven, også etter overgang til ordinær læreplan, anser utvalget som nødvendig, jf. punkt 6.4.5. Utvalgets erfaring samt foreliggende forskning tilsier at slik tilrettelagt norskundervisning for andrespråksbrukere ikke bør avsluttes for tidlig. Av hensyn til forsvarlig læringsutbytte bør også tospråklig fagopplæring gis over en lengre periode enn hva ofte synes å være realiteten i dag.

Det kan ellers tilføyes at det er anledning til å få kompetansevurdering/bevis i et fag man ikke har karakter i. Slik kan eleven få sin kompetanse vurdert, dog ikke med karakter. Det vil i denne sammenhengen være naturlig også å vurdere hvordan man kan forbedre/utnytte denne muligheten bedre enn i dag. Utvalget vil se nærmere på dette i sitt videre arbeid.

Det har vært stilt spørsmål ved om ordinær læreplan i norsk er for omfattende og for krevende for andrespråkselever. Det er overfor utvalget opplyst at relativt mange elever, ikke minst på yrkesfaglig retning, har utfordringer med å bestå i norsk. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert hvorvidt det kan være nødvendig å

differensiere læreplanen mellom yrkesfaglige og studieforberedende retninger⁴⁴. Ved en for sterk differensiering vil dette imidlertid kunne skape grunnlag for ulike kriterier for opptak ved ulike studiesteder og for ulike studieretninger. En for omfattende differensiering mellom yrkesfaglige og studieforberedende retninger anser utvalget som uheldig, da dette kan virke ekskluderende for manges senere studie- og karrierevalg, men utvalget er imidlertid åpen for å drøfte en viss differensiering delvis av hensyn til elever som har et annet morsmål enn norsk, delvis ut fra en vurdering av innholdsmessig relevans. Utvalget anbefaler at ordinær læreplan i norsk vurderes i forhold til relevans for yrkesfaglige studieretninger.

På bakgrunn av blant annet svakheter ved implementeringen av læreplanen i grunnleggende norsk, ser utvalget at en del elever kan komme i en vanskelig situasjon. Utvalget vil i den endelige rapporten utrede og drøfte dette mer inngående, men vil allerede nå signalisere at det vil være nødvendig å tenke åpent rundt norsk i videregående opplæring for elever som har norsk som andrespråk, særlig sent ankomne. Utvalget ser at det kan være behov for særskilte ordninger for sent ankomne elever og voksne. Utvalget vil i sitt videre arbeid blant annet se nærmere på ulike former for kompetansevurdering i norsk (Bergenstesten mv.). Utvalget vil også se nærmere på eksamensordningen og kriteriene for inntak til høyere utdanning.

Utvalget vil påpeke viktigheten av at man innhenter data på hvordan minoritetsspråklige elever gjør det til eksamen etter ordinær læreplan i norsk til våren.

⁴⁴ For nærmere om fellesfagenes rolle i yrkesfaglig opplæring vises til NOU 2008: 18 og St.meld. nr. 44 (2008-2009).

7 Strukturer for grunnopplæring – modeller for nyankomne elever

7.1 Et behov for tydelige organisatoriske modeller

Utvalget er i sitt mandat blant annet bedt om å gjennomgå eksisterende strukturer og foreslå eventuelle endringer i innhold, strukturer og rammer. I det følgende skisseres aktuelle modeller for opplæringen av nyankomne elever, og enkelte konsekvenser av strukturene omtales.

Nyankomne elever er de som kommer til Norge underveis i skoleløpet. Utvalget har registrert særlige utfordringer for denne elevgruppen. Nyankomne elever forventes å følge ordinær undervisning etter relativt kort tid i Norge. De elevene som kommer sent i skoleløpet, står ofte foran ekstra store utfordringer. Elevene vil ha varierende grad av skolebakgrunn og det er viktig at opplæringen kan tilpasses den enkeltes bakgrunn og kompetanse.

Delinnstillingen er konsentrert om barnehage og grunnskole. Som en del av kapitlet om strukturer, har utvalget likevel valgt å skissere en aktuell modell for videregående opplæring slik at hele opplæringsløpet kan sees i sammenheng. Utvalget vil gjøre oppmerksom på at modellene er foreløpige og vil bli vurdert videre frem mot endelig innstilling.

Det foreligger ikke klare føringer for hvordan opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever skal organiseres. Utvalget har under sine besøk rundt i Norge sett ulike organisatoriske løsninger. Mange kommuner og fylkeskommuner har utfordringer med å finne tilfredsstillende opplæringsmodeller for denne gruppen elever. Regelverket synes å være gjenstand for ulike tolkninger. Videre har utvalget registrert at regeletterlevelsen generelt innen sektoren er variabel, ofte ubevisst, men i noen tilfeller også mot bedre viten.

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 ”standarder”. Utvalget har videre diskutert om slike standarder bør være retningsgivende eller i form av pålegg. Et argument mot pålagte standarder er at det i Norge er tradisjon for lokale variasjoner, og stor lokal handlefrihet. Mangfoldet i kommune-Norge er betydelig blant annet med hensyn til befolkningsstørrelse og geografi. Samlet vil dette gjøre det utfordrende å finne en standard som tilfredsstiller alle behov.

Kvaliteten på opplæringen varierer imidlertid i betydelig grad rundt om i landet, og mange skoleeiere har utfordringer med å finne tilfredsstillende opplæringsmodeller for nyankomne elever. Mange skoleeiere har også lav kompetanse innen dette feltet (Rambøll Management 2009). Dette er modeller som taler for tydeligere nasjonale standarder.

Utvalget har derfor med at det er nødvendig med visse nasjonale modeller og føringer for hvordan opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne bør struktureres. Tydeligere føringer for organiseringen av opplæringstilbudet til denne elevgruppen, kan bidra til å sikre et mer likeverdig tilbud til denne elevgruppen, uavhengig av bosted.

7.2 Premissene bak aktuelle modeller

Utvalget vil spesielt peke på inkluderingsbegrepet. Inkludering forutsetter at det etableres et opplæringsfellesskap med rom for alle. Fellesskapet må konstitueres på en måte som gjør at den som deltar der, opplever seg som en fullverdig deltaker, noe som også er et sentralt moment innenfor menneskerettighetsprinsippene.

Menneskerettighetsperspektivet og en rettighetsbasert tilnærming fordrer et fokus på mindretallsvern og at man tar i bruk termen ”positiv diskriminering”. Utvalget mener det er viktig å problematisere forholdet mellom segregering og positiv diskriminering. Mye av debatten omkring organisering av opplæringen for minoritetsspråklige generelt og nyankomne i særdeleshett, synes ikke å skille mellom disse to forholdene. Ved å ta avstand fra segregering, kan en imidlertid samtidig ende opp med å ta med tiltak som har karakter av positiv diskriminering. I skillet mellom disse to begrepene, mener utvalget det er viktig å drøfte hva som er et opplæringsfellesskap, og hvilke fellesskap minoritetsspråklige barn, unge og voksne med i grunnopplæringen skal være fullverdige deltakere i. Utvalget ønsker en debatt om inkluderingsbegrepet og opplæringsfellesskap, herunder hvordan man kan gi alle mulighet til et opplæringsfellesskap som gir bedre læring og hvilke dilemmaer og muligheter positiv diskriminering vil kunne innebære.

De skisserte modellene er basert på prinsippet om tidlig innsats og arbeidet i alle fag med grunnleggende ferdigheter. For nyankomne minoritetsspråklige 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 linje med andre barn og unge. Utvalget har vurdert bruk av innføringsklasser og innføringsskoler som et egnet virkemiddel. Innføringstilbudet bør ha forholdsvis kort varighet og målet er at elevene gradvis integreres i ordinær klasse. Selv om de for en periode går i innføringsklasse skal alle elever ha en primærtilknytning til en ordinær klasse. Innføringsklassen/-skolen skal gi trygghet og tillit for elevene. Elevene må anerkjennes for hvem de er og den kunnskapen de har med seg. Tilbudet bør ha fokus både på norskopplæring og på nivåbasert undervisning i ulike fag i tråd med læreplanverket for Kunnskapsløftet. Utvikling av norskferdigheter vil også skje gjennom undervisning i de ulike fagene. Samtidig vil utvalget påpeke at dette er en gruppe hvor behovet for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er stort.

Nyankomne elevers norskferdigheter skal kartlegges, og utgangspunktet er at kartleggingen vil vise om de har behov for særskilt språkopplæring, herunder morsmål og tospråklig fagopplæring om nødvendig. Det skal ligge et enkeltvedtak til grunn for det opplæringstilbudet eleven så tilbys.

Overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring har vist seg å innebære utfordringer for mange, blant annet fordi det i mange tilfeller er for dårlig overføring av informasjon fra ungdomsskolen til videregående skole, og fordi rådgivningen på ungdomstrinnet ikke er god nok. Utvalget har sett at kommune og fylkeskommune er uenige om hvem som har ansvaret for elevene og hvem som skal betale for et faglig tilbud. Utvalget vil påpeke at det som må stå i sentrum, er elevens beste og at eleven får en best mulig faglig ballast før vedkommende går over i videregående opplæring. Utvalget har derfor vært opptatt av å skissere modeller som ivaretar overgangene, både med hensyn til overgang grunnskole – videregående opplæring, men også i forhold til overgang mellom grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og videregående opplæring. Overgangsproblematikken er også relevant mellom skoleårene i videregående opplæring. Utvalget ønsker også å tydeliggjøre hvem som har ansvaret for ulike former for opplæring til elever, lærlinger og deltakere.

Aktuelle modeller for nyankomne elever må være fleksible. En modell som passer i rurale strøk er ikke nødvendigvis den beste modellen i urbane strøk. 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. Modellene synes likevel å være et hensiktsmessig utgangspunkt for tilpasning av opplæringen til den aktuelle konteksten.

For å unngå segregering av elevene vil det være viktig å ha en bevissthet omkring tiltak som kan bidra til å forhindre dette. Leksehjelp, sportsaktiviteter, kunst og kultur i og utenfor skolen er eksempler på aktiviteter som kan bidra til økt inkludering og være gode fellesarenaer hvor en kan treffe nye venner.

Utvalget har hatt ulike typer modeller oppe til drøfting. Modellene drøftes ut i fra hva som antas å være til beste for eleven. Endelige anbefalinger fra utvalget vil foreligge i sluttrapporten 1. juni 2010.

7.3 Ulike modeller for innføringstilbud

I løpet av sitt arbeid har utvalget sett ulike måter å organisere opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever som er nyankomne. Generelt kan modellene for organisering av opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever deles inn på følgende måte:

- a) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i ordinære klasser ved sine respektive nærskoler.
- b) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i særskilte innføringsklasser ved en eller flere utvalgte grunnskoler. Innenfor en kommune vil det da være en eller flere innføringsklasser.
- c) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasse(r) hvor en utvalgt skole har ansvaret for et visst klassetrinn. Innenfor en kommune vil eksempelvis en skole ha ansvaret for 1.-7. trinn og en skole ha ansvaret for 8.-10. trinn.

- d) Nyankomne elever gis opplæringstilbud i innføringsklasser organisert som en selvstendig enhet eller skole. Innenfor en kommune vil det eksempelvis etableres en egen innføringsenhet eller innføringsskole.

I dag praktiserer mange skoleeiere inkludering av nyankomne elever i ordinær klasse fra dag en, og gir et tilbud om særskilt språkopplæring til alle elever med behov for det. Dette synes å være vanlig mange mindre steder. Særskilt norskopplæring foregår ved at elevene blir tatt ut av klassen i norsktimene eller at de får tilpasninger i klasserommet. Tospråklig fagopplæring /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 på en tilfredsstillende måte. Elevene blir dermed satt i en svært vanskelig situasjon.

Tanken bak en organisering hvor nyankomne elever inkluderes i ordinær klasse umiddelbart, 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 fellesskolens verdier og mål. Det er imidlertid en risiko 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. Inkludering fra dag en kan derfor være en illusjon, mens eleven i realiteten sitter i klassen uten forutsetninger for å bli inkludert og delta i fellesskapet. Mye kan tale for at en periode med et separat særskilt tilbud kan gi bedre grunnlag for inkludering på sikt, siden elevene får bedre norskferdigheter og faglige ferdigheter før de går inn i ordinær klasse (Hauge 2008).

Utvalget anbefaler at det gis særskilte tilbud i en kortere periode før eleven går over i ordinær klasse. På denne bakgrunn skisseres i det følgende aktuelle modeller for innføringstilbud til nyankomne elever.

7.3.1 Modell 1 grunnskole - innføringsklasse

Elever som kommer til Norge i løpet av skolegangen, går i en innføringsklasse før de går over i ordinær klasse. Utvalget ser det som hensiktsmessig at dette gjelder elever fra andre klasse og oppover. Det kan tenkes aktuelt å ta inn førsteklasinger i innføringsklassen, under forutsetning av at disse er helt nyankomne til landet. For barn med en viss botid, vil ikke dette tilbudet være aktuelt, da tiltak skissert i kapittel 5 vil bidra til å styrke språkferdighetene før skolestart. Utvalget har valgt å bruke begrepet innføringsklasse. Modellen forutsetter at det er en viss mengde elever som går på skolen, slik at det er grunnlag for en innføringsklasse. Denne må i tråd med opplæringsloven § 8-2 ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig.

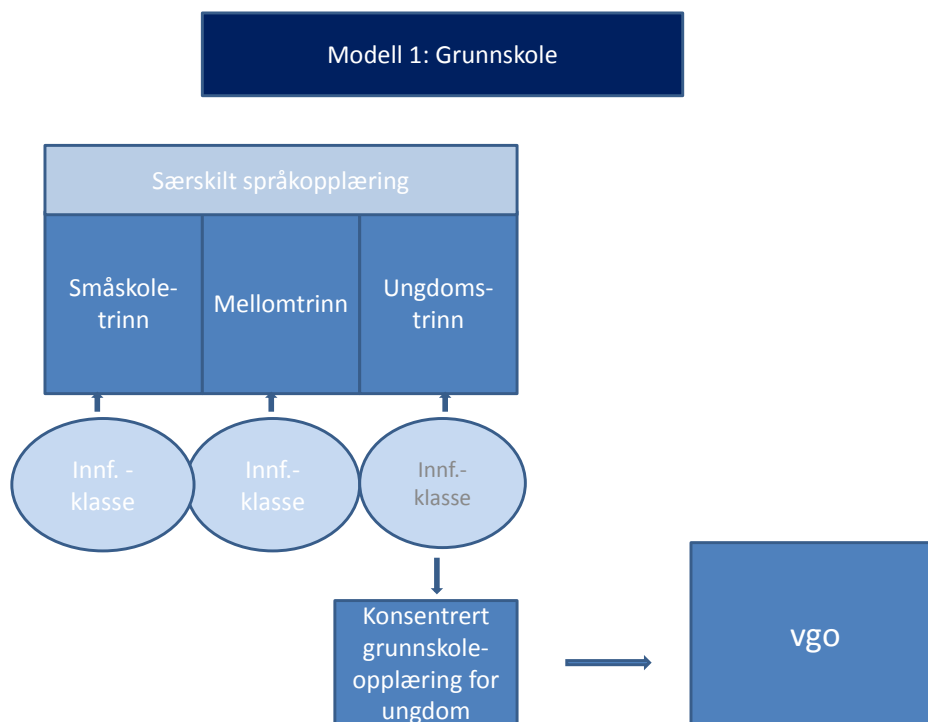
I utgangspunktet bør en innføringsklasse være for ett år, men fleksibiliteten i systemet må være slik at elevene ved behov kan gå i kortere eller lengre tid i innføringsklassen. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om elever som kommer underveis i skoleåret, har behov for et skoleår i innføringsklasse 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 undervisning i de aktuelle fag på som gis de andre elevene på samme alderstrinn. Jo senere i skoleløpet eleven kommer til Norge, desto viktigere er det å sørge for å gi opplæring i grunnleggende ferdigheter i de sentrale fag etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Opplæringen må være nivåbasert og gis ut i 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 med sine jevnaldringer. Dette kan omtales som konsentrert grunnskoleopplæring for ungdom, jf. modellen under.



Trondheim

Modellen i Trondheim har noen av de samme elementene som skisseres i modell 1. Modellen i Trondheim er fleksibel, basert på en 3-trinnsmodell: Mottaksgruppe, deretter undervisning på ordinært trinn på skolen, deretter overføring til hjemmeskolen. Elevene har tilhørighet til trinnet sitt fra første dag. Kommunen gir i dag ekstra tilskudd til elever i mottak i ett år. I praksis er barna i mottaksgruppe alt fra 0,5-2 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 og følger timer på trinnet først mot slutten av oppholdet i mottaksgruppa, mens andre elever følger timer på trinnet på et tidligere stadium. Elevene følger noen timer på trinnet når de kan kommunisere på et enkelt nivå, slik at de kan praktisere norsk med elever med norsk bakgrunn. 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. Mottaksgruppen følger en mottaksplan, som er basert på nivå 1 i læreplanen i grunnleggende norsk. Engelsk er vanligvis ikke et fag i mottaksundervisningen på barnetrinnet. På ungdomstrinnet kan det gis tilbud i engelsk, i alt fra begynneropplæring til vanlig ungdomstrinnsnivå. Dette fordi engelsk er et viktig fag for å få fullført videregående skole. Dersom elevene kan engelsk fra før, kan de følge ordinær engelskundervisning på trinnet. Elevene i mottaksgruppen får en tilpasset og systematisk andrespråkopplæring. Elevene får morsmålsopplæring/tospråklig fagopplæring med tospråklig lærer eller assistent.

Trondheim har erfart at det er mer effektivt med fullt mottakstilbud i starten og deretter en gradvis overgang til trinnet (kombinert tilbud). Det oppfattes viktig med fleksibilitet mellom mottaksgruppe og trinn og godt samarbeid om mottakselevne. Hvordan man organiserer mottaksgruppen er viktig. Det bør ikke være over 12 elever i aldersblandet gruppe, og opplæringen blir mest effektiv dersom aldersblandingen gjelder inntil tre trinn. 1.trinnselever bør samles i egen mottaksgruppe. For de eldste elevene på barnetrinnet og for elever på ungdomstrinnet er det viktig at fagfokuset kommer raskt inn i opplæringen. Det kan være utfordrende for mottakslæreren å få til tilpasset opplæring, fordi elevgruppen er sammensatt; ulik alder, skolebakgrunn og behov. Felles for elevene er de skal lære norsk, og læreren kan dra nytte av at de elevene som har vært lengst i mottaksgruppen kan hjelpe de nyankomne.

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. I praksis arbeider mottakslæreren fortløpende med kartleggingsmaterialet, idet kartleggingen også angir progresjon i andrespråkopplæringen. I løpet av den første tiden i mottak kartlegges også elevens faglige nivå. Dersom elevens ferdigheter i andrespråkopplæringen ikke følger forventet progresjon, kartlegges elevens kunnskaper på morsmål.

Noen elever har behov for lengre tid i mottaksgruppe enn ett år. Det er spesielt elever som kommer til Norge med mangelfull skolebakgrunn. Problematikken er aktuell for de eldste elever på barnetrinnet og for ungdomstrinnets elever. Skolene løser dette på ulike måter. I enkelte tilfeller får elever tilhørende ungdomstrinnet i samråd med foresatte tilbud om å starte opp i en mottaksgruppe på barneskolen ett år før overgang til ungdomsskole. Ungdomsskolen kan også gi ekstra tid i mottaksgruppe utover ett år for elever med ingen eller mangelfull skolebakgrunn.

Dersom det er fem illiterate elever eller flere i kommunen, opprettes det et tidsbegrenset tilbud om opplæring i alfagruppe, før de går over til mottaksgruppe. I alfagruppen får elevene parallell lese og skriveopplæring på norsk og på morsmål. Enkel fagopplæring på norsk og på morsmål starter så snart eleven har utbytte av det. Å samle elever i en egen alfagruppe har gitt gode resultater; elevene har på kort lært å lese og skrive på morsmål og norsk og lært å følge rutiner og skolens hverdag. Alfagruppe er ressursmessig krevende, men effektiv i forhold til opplæring av elever uten skolebakgrunn.

De fleste elevene har behov for opphold på mottaksskolen utover ett år. Det andre året på mottaksskolen går elever med adekvat skolebakgrunn på trinn etter alder, med opplæring i grunnleggende norsk og stor grad av tilrettelegging i fag. Dette året gir gode muligheter for å bruke norskferdighetene i samhandling med etnisk norske og er et viktig år før de overføres til hjemmeskolen. Det er viktig at elevene har et godt redskap når de begynner på hjemmeskolen. Det andre året lærer elevene å bruke norskferdighetene i samhandling med etnisk norske. Med dette opplever elevene i større grad at de mestrer det norske språket, deltar i alle fag og aktiviteter og får samtidig mulighet for å utvide ordforrådet og arbeide fagrettet.

Noen elever søker om å få fortsette på den skolen som har mottaksgruppe utover to år for å unngå flytting og tilpassing til sosialt miljø flere ganger. Dette gjelder overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet og overgang fra niende til tiende trinn. Mottaksskolene på ungdomstrinnet har i spesielle tilfeller praktisert å tilby ett år lengre ved skolen til enkelte elever hvis det er vurdert at eleven deretter kan fortsette et vanlig løp på Vg1.

Oslo

Nyankomne elever i grunnskolen

Elever som kommer til Oslo i løpet av skoleåret, skal meldes inn ved bostedsskolen.

Elevene skal få følgende tilbud:

Elever på 1.- og 2.-trinn:

Elever som skal begynne på 1.- og 2.-trinn, 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:

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 er 12 på barnetrinnet og 15 på ungdomstrinnet, men gruppene skal kunne ta i mot flere elever dersom de nye elevenes ventetid er kortere enn seks uker. 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.⁴⁵

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 bostedsskolen anbefaler en forlengelse ut fra tungtveiende pedagogiske hensyn. Elever i alfabetiseringsgruppe bør etter en pedagogisk vurdering, overføres til mottaksgruppe dersom de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge opplæringen i ordinære grupper/klasser. Lærere i Oslo skolen har gitt tydelig uttrykk for at 10 måneder i mottaksklasse ikke er tilstrekkelig og at man 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 per uke/1 140 årstimer. Opplæringen i gruppene er et spesielt tilrettelagt tilbud til elevene. Hensikten er at ressursene som skolene får tildelt, brukes slik at det gir mulighet for gruppe- og nivåddifferensiert opplæring.

Alle elever skal få morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i løpet av oppholdet i alfabetiserings- eller mottaksgruppen. Det betyr at skoler med grupper som ikke har morsmålslærere, kan samarbeide med andre skoler for å kunne disponere morsmålslærere i kortere eller lengre perioder. Skolene har ansvar for å gi morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor den tildelte ressursrammen. Skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper skal fatte enkeltvedtak i forhold til Opplæringsloven § 2-8 for elever i alfabetiserings- og mottaksgrupper. Det er viktig at skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper og bostedsskoler samarbeider slik at oppfølgingen blir lettere for bostedsskolen når elevene blir overført.^{46 47}

⁴⁵ Dette skal skje innen 3 uker.

⁴⁶ Skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper dekker utgifter til sporveiskort for elever som har lengre reisevei enn 4 kilometer, jf opplæringsloven § 7-1 om skyssgrenser.

⁴⁷ Skoler med alfabetiserings- og mottaksgrupper må samarbeide med elevens bostedsskole om tiltak. Når det gjelder overføring fra mottaksklasse til bostedsskole heter det i rundskriv 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."

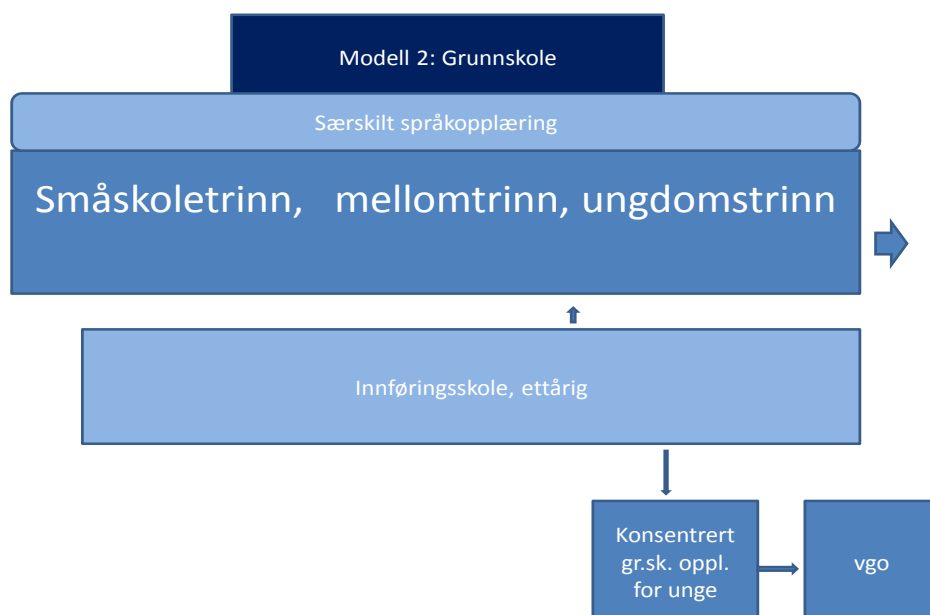
De skolene som har mottaksgrupper, er ansvarlige for å henvise en elev til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) dersom eleven har behov for spesialpedagogiske tiltak under oppholdet i alfabetiserings- eller mottaksgruppen.

Per i dag gis det ikke eksplisitte føringer fra skoleeier for hvilke fag som skal inngå i opplæringen i mottaks- og alfabetiseringsklassene. Noen skoler integrerer ulike fag i temaundervisning, andre skoler integrerer eleven i ordinære klasser når eleven har nådd et visst nivå. Utdanningsetaten i kommunen drøfter nå en eventuell endring av modellen, herunder om det er behov for sterkere føringer.

Ved Gamlebyen skole hadde de tre mottaksklasser på ulike nivå. I matematikk var det nivådelt undervisning. De hadde også norsk, naturfag, gym, kunst m.m. Gamlebyen ga ikke morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring. Ved Jordal ungdomsskole ble det undervist i matte, engelsk, norsk og samfunnsfag. Undervisningen var nivådelt i tre nivå og tre lærere underviste klassen. Elevene gikk ett år i klassen, noen i lengre og noen i kortere tid.

7.3.2 Modell 2 grunnskole - innføringsskole

Modell 2 skisserer et opplæringstilbud for nyankomne elever (dvs. elever som kommer til Norge i 2. klasse eller seinere) på en innføringsskole før elevene går over i ordinær klasse ved en ordinær skole. Utvalget har vurdert at det er lite hensiktsmessig at førsteklasinger plasseres på innføringsskolen. Det faglige innholdet i en innføringsskole bør være likt med innholdet i en innføringsklasse, skissert i modell 1, 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.



Denne modellen ligger tett opp mot den praksis man har hatt i Stavanger, Kristiansand og Bergen. Her har kommunene innføringsskoler/mottaksskoler hvor elevene går i aldersblandete klasser 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 til sin nye skole. I Bergen har man også samlet mye kompetanse ved mottaksskolen, som igjen fungerer som en ressurs for ordinære skoler (gir opplæring og veiledning). Ved å organisere dette som en innføringsskole, ansvarliggjøres rektor fullt og helt til denne elevgruppen.

Kristiansand

I 10-15 år har Kristiansand hatt sentral mottaksskole for 1.-10.- årstrinn. Mottaksskolen er en selvstendig enhet med rektor på lik linje med andre grunnskoler. Det er også to inspektører ved skolen og til sammen er det 17,6 årsverk til administrasjon, pedagoger og assistenter. Dette ansees for å være god voksentetthet. I tillegg kommer morsmålslærere som har timer i tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring. Kommunen bruker læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

Når det kommer helt nye elever til skolen, avtales det intervju med elev og foresatte. Tolk brukes. Elevene plasseres så i en av skolens M- grupper. Dette er for de helt nyankomne elevene, og 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. Norsk vil på en mottaksskole være et hovedelement i alle timer og i de fleste aktiviteter.

Ifølge årsrapporten brukte skolen i 2008 mellom 90.000 kr og 100.000 kr per elev. Budsjettet til mottaksskolen var samlet på 9,3 mill kroner. Elevtallet har de seinere årene vært på ca 80 elever. I august var det 120 elever ved skolen. Det er mye kompetanse ved skolen.

Kommunen vurderer nå å desentralisere mottaksskolen. Argumentene for en desentralisering er først og fremst å få til en bedre og raskere integrering av elevene, men også med håp om enda bedre faglig utbytte. Læringsutbyttet med dagens ordning er ikke kartlagt.

7.3.3 Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1

Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1, er i dag et tilbud for voksne og unge over 16 år som har behov for grunnskoleopplæring. Mange unge og voksne innvandrere benytter seg i dag av denne muligheten.

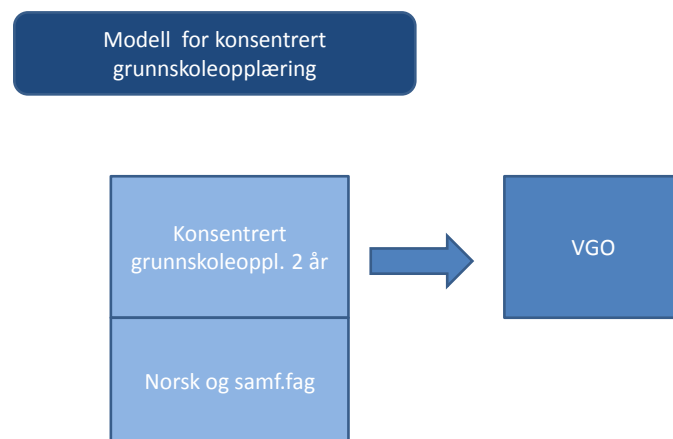
Det understrekes at det ofte vil ta tid å gjennomføregrunnskoleopplæring for voksne, og at mange deltakere bruker lang tid på å oppnå et vitnemål. Ofte bruker voksne

deltakerne 1-2 år på å lære seg norsk gjennom introduksjonsordningen før de går videre over til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Denne opplæringen kan ta 2 år eller mer. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte deltaker, og voksne som har rett til grunnskoleopplæring har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 4A-2

Retten til opplæringen omfatter til vanlig de fagene deltakeren trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1. 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
- religion, livssyn og etikk (RLE).

Voksne har derimot ikke rett til særskilt språkopplæring. Dette medfører blant annet at deltakere (for eksempel unge voksne) som tar grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 ikke får særskilt språkopplæring. Når de går over til videregående opplæring etter ungdomsretten, har de imidlertid rett til særskilt språkopplæring. I praksis vil nok mange av disse deltakerne motta særskilt norskopplæring. Men utvalget har ikke sett eksempler på bruk av morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring for voksne.



Salangen – ungdomstilbud

Salangen har 20 års erfaring med asylmottak og har et systematisk opplæringstilbud for unge asylsøkere. I Salangen har de lagt all form for voksenopplæring fysisk lagt til den videregående skolen (til Indre Troms videregående skole, skolested Sjøvegan). Dette betyr at både norsk og samfunnskunnskap og konsentrert grunnskoleopplæring for voksne gis i egne klasser på skolen (se vedlegg 1). Skolen har siden 2003 vært en såkalt Fokus-skole og deltar i NAFO sitt nettverk av videregående skoler. ITV-Sjøvegan bidrar ofte med faglig veiledning til andre skoler.

Skolen har gode rutiner og prosedyrer for å kvalitetssikre inntak, innhold, strukturer og vurdering i opplæringa. Elevenes ferdigheter blir kartlagt og elevene blir intervjuet. På dette grunnlaget plasseres elevene i ulike opplæringsløp. Det er en egen klasse for norsk og samfunnskunnskap for elever i alderen 16-20 år. Klassen består hovedsakelig av enslig mindreårige asylsøkere. Elevene uttrykker at de er fornøyde med å få gå på en skole med jevnaldrende ungdommer. Det er lærere fra den videregående skolen som underviser de voksne elevene /deltakerne. Skolens lærere har høy kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige. Resultatene fra norskprøve 2 og 3 for 2009 er gode – langt over landsgjennomsnittet.

Kommunen betaler fylkeskommunen for disse tjenestene. Også andre omkringliggende kommuner kan kjøpe plasser på skolen. Modellen er et eksempel på hvordan man kan samarbeide mellom kommune og fylkeskommune og utnytte hverandres kompetanse.

Trondheim – ungdomstilbud

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 kvalifiseringssentret, barne- og familietjenesten eller private.

Før opplæringen begynner, deltar elevene i en inntakssamtale med lærere som gjennomfører kartlegginger av elevens kompetanser 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 som lese- og skriveopplæring, kontrastiv undervisning og fagopplæring. Etter skoletiden får disse elevene leksehjelp én kveld i uka.

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 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.

Oslo – ungdomstilbud

Nyankomne elever uten fullstendig grunnleggende norskopplæring (ca 10 måneder i mottaksgruppe) får mulighet for å fullføre grunnleggende norskopplæring ved Sogn videregående skole i ungdomsklasse, før de søker videregående opplæring. Eleven bruker ikke av sin rett til videregående opplæring.

Søkere som tas inn til grunnskoleopplæring etter voksenopplæringsmodell eller 1-årig forberedende Vg1 for minoritetsspråklige elever, bruker ikke av retten til videregående opplæring mens de går på programområdet. De får utsatt opplæringsretten tilsvarende det antall skoleår de er elev på programområdet. Disse programområdene er språklig tilrettelagt opplæring i egne grupper som skal forberede for senere inntak til ordinære programområder i videregående opplæring.

Sogn videregående skole har førstegangsoplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne 16-19 år:

Ungdomsklasser

Tilbudet er rettet mot elever som ikke har gode nok norskkunnskaper til å følge vanlig opplæring. Elevene er under ulike ordninger (rett og plikt, introduksjonsprogram, plikt – ikke rett og overgangsordninger). Elevene har dermed ulik motivasjon til å følge undervisningen. De fleste elevene sliter en del økonomisk, får ikke stipend el. l. Undervisningen er delt inn i ulike spor avhengig av nivå på elevene. Det er 10 grupper på Sogn. Det er en fordel for elevene å gå på en skole med jevnaldrende elever. Det er viktig sosialt og for integreringen. Elevene lærer også skoleadferd. Når kurset avsluttes, foretas en innplasseringstest som avgjør om eleven kan gå til grunnskoleopplæring, forberedende Vg1 eller Vg1. En del av elevene som deltar i introprogrammet trenger forberedende Vg1 før de kan fortsette på vanlig VO. Det foretas en individuell vurdering. Elevene kan delta på norskopplæring og samtidig gjøre seg ferdig med grunnskoleopplæringen.

Forberedende Vg1 med yrkesorientering

Elevene blir tatt inn etter en individuell vurdering. En del kommer fra mottaksklasser eller fra grunnskole i opprinnelseslandet. Elevene kan lære norsk i to år før de begynner på ordinært løp. Det er to grupper med yrkesorientering på Sogn og to på Oslo handelsgym. Elevene får karakterer i alle fag. Flinke elever kan hospitere i vanlige klasser og ta eksamen som privatister. Kurset avsluttes med norsk og mattetest som avgjør om de kan fortsette på Vg1.

Det er viktig at elevene får vitnemål fra grunnskolen. Det er derfor bedre å ta 1-årig grunnskoleopplæring enn forberedende Vg1.

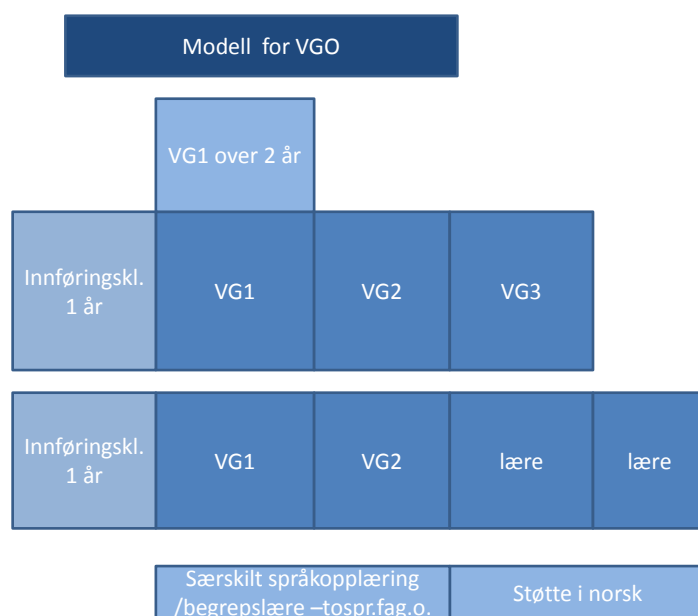
Grunnskoleopplæring etter voksenopplæringsmodell

Målgruppe er ungdom 16-19 år med gyldig oppholdstillatelse, kort botid og som trenger mer norskundervisning og andre basisfag enn det som tilbys på forberedende

Vg1 og ikke har godkjente skolepapirer fra hjemlandet. Det forutsettes ferdigheter som tilsier behov for et års skolegang før grunnskoleeksamen for voksne. Etter fullført kurs får elevene grunnskolevitnemål og kan søke Vg1. Underveis avlegger elevene ulike nasjonale prøver, kartleggingsprøver osv. Avgangselever måles etter 10. Klasse kompetansekrav i Kunnskapsløftet. Elevene bruker ikke av retten til ordinær videregående opplæring mens de går på kurset.

7.3.4 Videregående opplæring

Utvalget har også innen videregående opplæring sett ulike organisatoriske løsninger av tilbudet til minoritetsspråklige elever. I enkelte tilfeller har utvalget sett egne studiespesialiserende løp for minoritetselever. Dette stiller utvalget seg i utgangspunktet skeptisk til. Utvalget finner det uheldig å lage egne, vedvarende separate løp for minoritetsspråklige. Det å skreddersy et opplegg må her veies opp mot den segregerende effekten. Ved enkelte skoler er det i dag ulike former for innføringsklasser. Modellen nedenfor er en hovedmodell og gir ikke et komplett bilde av tilbudsstrukturen i videregående opplæring⁴⁸. Modellen skisserer bruk innføringsklasser og hva innholdet i en innføringsklasse bør være.



⁴⁸ 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. Utvalget ser at mye kan tale for at det også bør utvikles en form for støtte for læringer (begrepstrening, oppfølging i norsk). Utvalget vil se nærmere på dette spørsmålet i sitt videre arbeid.

Elever med svært mangelfulle norskerferdigheter, får tilbud om et år i innføringsklasse før man går over på Vg1. Dette innebærer at en elev på studiespesialisering, bruker 4 år (ikke 3 år) på videregående opplæring.

Innholdet i en innføringsklasse bør være både særskilt språkopplæring og andre fellesfag (engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving), samt at elevene bør kunne delta i praktisk orienterte fag sammen med den ordinære klassen. Undervisningen skal være i tråd med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Norskfaget skal benytte læreplanen for grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller ordinær læreplan i norsk med tilpasninger. 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 finne ut hvor eleven står faglig i de respektive fagene. Det må utvikles standardiserte kartleggingsverktøy for alle fag, slik at elevene etter en kartlegging får nivåbasert undervisning i de respektive fagene. Dette mener utvalget vil være med å sikre at elevene blir gitt riktig nivå på undervisningen i de ulike fagene og man unngår for mange lokale kartleggingsverktøy av ulik kvalitet.

Utvalget mener at innføringsklasse er noe fylkeskommunen skal tilby og regnes som et år 0. Elevene bruker ikke av retten til videregående opplæring og innføringsklassen må være frivillig for elevene. Det er viktig med god rådgivning slik at elever med behov for et slikt opplegg ser nytten av dette.

I tillegg skisseres en mulighet i modellen til 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 færre antall timer fordelt over to år, men at språksvake elever kan få utvidet timetall i norsk og andre fag og dermed bruke lengre tid på Vg1. 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. Dette må sees i sammenheng med retten til inntil to år ekstra tid i videregående opplæring ved behov.

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. Av 16 elever var 14 på nivå 2 etter læreplan i grunnleggende norsk etter ett år i innføringsklasse. To elever var på nivå 3.

Elevene på Åssiden videregående skole får følgende tilbud:

26 timer pr uke (klokketimer)

- 12,5 timer grunnleggende norsk med samfunnsfag
- 5 timer FPTF (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 ifølge Åssiden. Noen elever har gode ferdigheter i enkeltfag. Etter nøye 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 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 begrepstrening 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. Ved å ha et høyt antall grunnleggende norsk /samfunnsfagtimer kan man avgi noen av disse timene når elever har store behov i enkelte andre fag. Fleksibilitet er også her et nøkkelord. For å få til denne fleksibiliteten er det en stor fordel hvis noen av lærerne har kompetanse innen flere fag. Systematisk kartlegging av elevenes behov for faglig støtte og tilpasset opplæring er en forutsetning i opplæringen. Denne kartleggingen er spesielt viktig når elever kommer fra ulike land og skolesystem.

Åssiden foreslår også noen nye fag – i tillegg til de tradisjonelle fellesfagene. På skolen har de et fag kalt ”Forberedende prosjekt til fordyping” som omhandler utdanning, yrke og arbeidsliv. Skolens erfaring er at utplassering i utdanningsprogram i praktiske prosjekter, i grunnleggende ferdigheter, over lengre perioder (3-4 uker), fungerer meget godt. Hospitering i andre klasser i teoritimer i programfag har ikke fungert like godt. En viktig hensikt med hospiteringen er praktisk språktrening, bli kjent med skolen, ulike valgmuligheter og å redusere frafall på grunn av feilvalg.

Ungdommene har behov for integrering i skolesamfunnet, likeså samfunnet i stort med hensyn til fritid og sosialisering. Deltagelse i fag sammen med norske ungdommer er derfor en fordel og et bidrag i nettverksbygging.

Elever i forberedende år gis vurdering uten karakter. Skolen skriver pedagogisk rapport på alle elevene i innføringsklassen ved hver termin. Åssiden påpeker at uansett hvilken struktur man velger forutsettes en ekstra ressurs for å møte denne elevgruppens behov. Skolen bruker i dag ca 50 prosent klasseressurs i tillegg. Dette er minimum og krever stor fleksibilitet med hensyn til organisering av lærernes timeplan og en forutsetning for å nå målsettingen med forberedende år. Det er stor fordel med to-lærer i samtlige fag. Opplæringen er individuelt tilpasset og nivåbasert.

Strategien til skolen vil nå være en mer offensiv informasjon overfor målgruppen med gjentatt informasjon til aktuelle søkere og samarbeid med avgiverskoler, karrieresenter og rådgivertjenesten. Videre hevder skolen at testing av ferdighet i norsk språk- for minoritetselever med kort botid er nødvendig *før* søkning til ordinær Vg1. Elever som ikke er kvalifisert til inntak på Vg1 må få annet tilbud tilpasset deres

behov. Skolen mener at ”forberedende kurs” som er tilpasset deres faglige ståsted, men som likevel er et videregående kurs i en videregående skole kan være et godt tilbud. Videre mener skolen at det må stilles krav til et visst nivå ferdighet i norsk språk og øvrige skolefag for å komme inn på ”forberedende kurs”.

7.4 Utvalgets vurdering

Det er utvalgets foreløpige vurdering at det er nødvendig med nasjonale modeller for hvordan opplæringen for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne bør være strukturert.

Ved innføring av nasjonale modeller vil det være behov for informasjon og veiledning. Det må også vurderes om det vil være behov for kompetanseheving hos ordinære lærere og hos lærere i særskilt språkopplæring. Dette vil være temaer som vil bli viet plass i utvalgets endelige rapport.

Frem mot endelig rapport vil utvalget også se nærmere på *økonomiske* konsekvenser av de skisserte modellene, og herunder vurdere om forslagene vil ha økonomiske konsekvenser for skoleeier. Utvalget vil også se på hvordan dagens rammetilskudd fungerer med tanke på denne elevgruppen og hvordan de økonomiske forutsetningene for skoleeier til å sikre at rettighetene til denne elevgruppen er ivaretatt. Det må vurderes om øremerkede midler kan være tjenlig. Utvalget ønsker også å se på erfaringer med ulike former for bruk stimuleringsmidler og hvordan dette fungerer.

Vurdering av Modell 1: Grunnskole

Ulempen med en slik modell er at elevene ikke umiddelbart blir inkludert i klassen. På sikt mener utvalget modellen likevel vil kunne bidra til inkludering, 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.

Når det gjelder innholdet i en innføringsklasse, mener utvalget at det er behov for å legge føringer for innholdet i tilbudet. Utvalget mener at innholdet bør bestå av fag fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men at undervisningen er nivåbasert, dvs. at undervisningen 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 kartlegging av 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 man ved kartleggingen av elevens språkferdigheter finner at eleven er ikke har skolegang fra hjemlandet og er analfabet, skal eleven tilbys å begynne i en alfabetiseringsgruppe.

Man står overfor et dilemma når det gjelder elever som kommer sent i skoleløpet. Når elever kommer til Norge i løpet av de to siste årene på ungdomsskolen og har lite

skolegang fra før, vil det ofte være vanskelig å delta i ordinær opplæring og seinere gjennomføre videregående opplæring. Det er ingen tvil om at mange nyankomne elever har behov for grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Noen elever vil ha behov for mer enn et år med innføringsklasse før de går videre til videregående opplæring hvis de kommer sent på ungdomstrinnet med lite skolebakgrunn. De vil ikke nødvendigvis ha stort utbytte av å ta kun 10. klasse i en ordinær ungdomsskole. Utvalget har derfor vurdert at det er nødvendig med et tilbud i grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for ungdom. Elever som kommer i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen, skal få et tilbud om å ta grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 før videregående opplæring.

Utvalget har sett noe nærmere på de juridiske konsekvensene av en slik modell. Organisering i atskilte klasser ved nærskoler er ikke i tråd med opplæringsloven § 8-2, se punkt 6.2.6.

Men utvalget legger til grunn at et opplæringstilbud, for eksempel i form av egne innføringsklasser, vil gi nyankomne elever best mulig læringsbetingelser. Utvalget er opptatt av at elevene gis et opplæringstilbud med god kvalitet, og gjennom bruk av innføringsklasse anses muligheten for å kunne samle kompetanse og gi bedre og mer tilpasset opplæring å øke.

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.

Det er ikke anledning til tilrettelegging av andre fag enn norsk med hjemmel i opplæringsloven § 2-8, jf. punkt 6.3.8 over. Språkkartlegging før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkspråkopplæring, vil si noe om norsk kunnskapene, men sier ikke noe om kunnskapene i andre fag. Skolen må ha et grunnlag også for å kunne tilrettelegge i andre fag. Det er viktig at elevene får den opplæring de har krav på. I henhold til modellen bør et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring kunne åpne for å gjøre avvik fra fag- og timefordelingen, velge bort fag eller kompetansemål i læreplanene. Dette vil medføre at retten etter § 2-8 må presiseres/endres.

Det 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 søke om å få fullføre sin opplæringsplikt etter opplæringsloven § 4A-1, grunnskoleopplæring for voksne. Videre vil det være behov for at særskilt språkopplæring også blir en rett for de som tar grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Det forutsettes at dersom kommunen avgjør at en elev skal få rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 så gis også eleven rett til et ekstra grunnskoleår. Innholdet i innføringsklassene bør harmoniseres med innholdet i grunnskoleopplæring. Et slikt tilbud om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 vil måtte være basert på et vedtak om behov hos eleven, og det må være et frivillig tilbud for eleven.

Vurdering av Modell 2: grunnskole

Ulempen med en slik modell må kunne sies å være at elevene ikke blir inkludert i ordinær klasse/skole fra dag en. Man risikerer at elevene ved skolen får lite kontakt med barn og unge med norsk bakgrunn. På sikt kan det likevel fungere inkluderende, fordi man gir elevene 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 fellesarena. Det tar tid å tilegne seg gode norskferdigheter. Elever vil svært ofte ha behov for fortsatt særskilt norskopplæring etter tiden i innføringsskolen.

Mottaksskolene som utvalget har besøkt, kan sies å besitte unik kompetanse. Det er en utfordring med en slik modell å sikre at kompetansen ved innføringsskolene tilflyter 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 Kristiansand ble det blant annet fra ledelsen og ansatte ved mottaksskolen fremhevet at elevene får godt tilrettelagt undervisning, elevene viser trygghet i skolehverdagen, elevene får opplæring i godt egnet lokaler, elevene møtes midt i kommunen. Videre ble det fremhevet at elevene opplever lavterskel i forhold til helse- og psykiatritilbud og at samarbeidet med tospråklige lærere er godt. Dette kan gi trygghet for elevene i en oppstartsfasen. Ved de ulike mottaksskolene er det samlet en 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 bedre arbeidsvilkår for de tospråklige lærerne sammenlignet med steder hvor tospråklige lærere arbeider ved mange skoler. Flere steder diskuterer man nå å desentralisere mottaksskolene. Man risikerer da å miste et meget kompetent kompetanse- miljø ved en oppsplitting av miljøet. Et argument for å desentralisere mottaksskolene i form av innføringsklasser ved noen skoler, er at man bedre når ut i ordinære skoler med den kompetansen som lærerne besitter. Under besøket utvalget hadde i Stavanger ble det fra mottaksskolen ytret ønske om å holde elevene på skolen i opp til to år, da de mente dette ville være bedre for elevenes læringsutbytte og sette dem bedre i stand til overgangen til ordinær klasse.

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, se punkt 6.2.4

Det kan synes som om opplæringsloven § 8-1 åpner for etablering av ”spesialskoler”, men dette er historisk sett relatert til skoler for funksjonshemmede elever. Så vidt utvalget er kjent med er det ikke adgangen til å etablere særskilte skoler begrunnet språkferdigheter eller etnisitet, vurdert særskilt.

I opplæringsloven § 2-8 er det sagt 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 skulle skje ved nærskolen. Det synes å være usikkert om loven pr. i dag åpner for innføringsskoler.

Innenfor dagens regelverk er det heller ikke anledning til tilrettelegging av annet enn norsk med hjemmel i opplæringsloven § 2-8. I forhold til tilrettelegging i andre fag må det vurderes om eleven har behov for spesialundervisning. Det vises i den forbindelse til diskusjonen under modell 1.

Ved en innføring av en slik modell må loven 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 søknadsprosedyre.

Utvalget mener at minoritetsspråklige elever i visse tilfeller kan få tilbud om et bedre opplegg på annen skole enn nærskolen, en såkalt innføringsskole, og utvalget vil derfor vurdere dette nærmere i sitt videre arbeid.

Vurdering av grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1

Grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 er mange steder en uutnyttet mulighet. Utvalget har diskutert hvordan man best kan utnytte muligheten til denne grunnskoleopplæring, og hvilke elevgrupper som bør få denne type opplæring. Utvalget har sett eksempler på at grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 har vært svært positivt og fungert godt for elever som kommer sent i skoleløpet og som har lite skolebakgrunn, slik som i Salangen /Sjøvegan og i Kristiansand. Modellen synes derfor nyttig for unge som kommer fra 16 år og oppover med mangelfull skolebakgrunn. Denne modellen virker også egnet for voksne som ikke har grunnskole. Det er en utfordring å finne gode løsninger for sent ankomne elever i skjæringspunktet ungdomsskole / grunnskoleopplæring for voksne / videregående opplæring. Dette er bakgrunnen for at det skisseres en modell for grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for ungdom som kommer i løpet av 9. og 10 klasse (se modell 1).

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 aldersgruppa 16-20 år i egne klasser. Utvalget er klar over at dette vil bli vanskelig på steder med lite elevgrunnlag. På steder med få elever /deltakere kan det være aktuelt å organisere grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for unge, sammen med grunnskoleopplæring for voksne (enten sammen med 16-20 åringer eller sammen med alle over 16 år).

Grunnskoleopplæringen etter opplæringsloven § 4A-1 for den aktuelle aldersgruppen bør fysisk plasseres på en videregående skole, selv om kommunen er ansvarlig for å gi denne opplæringen, slik en for eksempel gjør i Salangen / Indre Troms videregående skole, skolested Sjøvegan, Forutsatt tilstrekkelig elevgrunnlag, anbefales egne klasser for 16-20 åringer. At undervisningen plasseres fysisk på videregående skoles område, 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.

Utvalget ønsker i sin endelige rapport å se nærmere på om opplæringen i norsk og samfunnsfag etter introduksjonsordningen kan kombineres med grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1.

Videre mener utvalget at retten til særskilt språkopplæring bør bli gjennomgående og gjelde også for voksne. Dette er også en logisk konsekvens av at de voksne følger læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

Utvalget har sett noe nærmere på de juridiske konsekvensene. Modellen vil kreve en lovendring slik at særskilt språkopplæring blir en rett for de som tar grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1. Det kreves imidlertid ikke noen lovendring for å kunne legge grunnskoleundervisning for den aktuelle aldersgruppen fysisk til en videregående skoles område.

Vurdering av videregående opplæring

Ulempen med en slik modell med egne innføringsklasser er at elevene må bruke lengre tid på videregående opplæring, noe de ofte rapporteres ikke å være innstilt på. De inkluderes heller ikke i ordinær klasse fra dag en. En fordel er at elevene antagelig får bedre grunnleggende ferdigheter før de starter Vg1. Dette vil forhåpentligvis sette de bedre i stand til å gjennomføre videregående opplæring, og til å delta aktivt i ordinær klasse. I henhold til modellen bør det legges føringer på innholdet i en innføringsklasse og egne kartleggingsprøver, for å sikre kvalitet og likhet i tilbud som blir gitt rundt omkring i landet. Utvalget mener at en løsning med fellesfag i innføringsklassen (norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag, geografi og kroppsøving) og hvor elevene kan delta i praktisk orienterte fag sammen med den ordinære klassen, vil kunne være en egnet struktur for innføringsklasse i videregående opplæring. Det må være en fleksibilitet i tilbudet, slik at elever som har gode ferdigheter i enkeltfag, kan følge ordinær undervisning i faget så langt det er mulig. Utvalget har erfart at behovet for en innføring før Vg1 er økt de siste årene fordi 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.

Det å eventuelt bruke to år på Vg1 fører til at elevene bruker ytterligere lengre tid før de har gjennomført 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 mulighet til å bruke lengre tid og dermed større sjanse til å gjennomføre videregående opplæring. Det at de får muligheten til å få flere timer i samme fag /ta alle fagene over to år gir større mulighet for gjennomføring.

Utvalget ser at det er store avvik i videregående opplæring når det gjelder å innfri retten til særskilt språkopplæring. Ved mange videregående skoler i dag får elevene ikke særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12 til tross for at denne retten trådte i kraft 1. august 2008. Men det er viktig å merke seg at retten til særskilt språkopplæring etter § 3-12 kun gjelder for elever og ikke for lærlinger og lærekanidater.

Utvalget har sett noe nærmere på de juridiske konsekvensene av en slik modell. Innføringsklassen skal være et 0 år slik at elevene ikke bruker av retten sin. Dette må forankres i regelverket eventuelt som en forskriftsbestemmelse i tråd med det som tidligere gjaldt. Tilbudet skal være frivillig for eleven, som kan takke nei og da må fylkeskommunen tilpasse opplæringen innenfor den ordinære undervisningen.

Hvis fylkeskommunen ikke fritt skal kunne bestemme innholdet må dette forankres i regelverket slik at de fremgår at dersom fylkeskommunen tilbyr innføringsklasse skal et bestemt innhold tilbys. Dette for å sikre mest mulig lik praksis.

Forslaget om å åpne for muligheten til å ta Vg1 over to år, vil kreve en regelverksendring. En regelverksendring vil eksempelvis kunne innebære at de to årene ekstra som elever med enkeltvedtak etter opplæringsloven § 3-12 har ved behov, fritt skal kunne disponeres og ikke kun som ekstra fjerde eller femte år etter sakkyndig vurdering av PPT. Utvalget vil gå nærmere inn på dette i sin endelige rapport.

En regelverksendring vil også kreves for å kunne tilrettelegge i andre fag enn norsk med hjemmel i opplæringsloven § 3-12, se punkt 6.3.8 når det gjelder opplæringsloven § 2-8. Utvalget foreslår derfor at et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12 skal kunne åpne for å gjøre avvik fra fag- og timeplanen, velge bort fag eller kompetansemål i læreplanene.

Det synes å være et stort behov for kompetanseheving for lærere, skoleledere og skoleeiere, særlig innenfor den videregående opplæring når det gjelder andrespråkspedagogikk og flerkulturell pedagogikk. Det bør derfor iverksettes ekstraordinære tiltak for å heve kompetansen i videregående, gjennom egne kompetansehevingsmidler. Utvalget vil også understreke nytten av tospråklig fagopplæring i videregående opplæring og stimulere til økt bruk av dette. Siden tospråklig fagopplæring i langt større grad er tatt i bruk i grunnskolen enn i videregående opplæring, er det åpenbare muligheter for å få utnyttet denne kompetansen som i dag er i grunnskolen også i videregående opplæring. Dette fordrer i langt større grad er samarbeid mellom grunnskole og videregående opplæring. Den endelige rapporten vil ha et eget kapittel om kompetansebehov.

Modellen for videregående opplæring åpner for å bruke mer tid og styrke innsatsen tidlig i det videregående løpet. 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 har denne 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. Dette vil i så fall stoppe en del jenter fra å ta videregående opplæring, da det i flere kulturer ikke er akseptert å la jenter få bo aleine i ung alder. Det bør derfor legges opp til at tilbud om innføringsklasser finnes flere steder i fylket, slik at elever i liten grad vil måtte flytte.

Oppsummering

Utvalget ønsker seg tilbakemelding på de skisserte modellene og synspunkter både på positive og negative sider ved disse. Utvalgets foreløpige vurderinger kan oppsummeres slik:

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 muligheten for samling av ressurser og kompetanse vil kunne tale for innføringsskole noen steder. Dette må vurderes ut i fra lokale forhold i den gitte situasjon.

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. Det må også vurderes i hvert enkelt tilfelle, om elever med lite skolebakgrunn som kommer til Norge i løpet av de to siste skoleårene på ungdomsskolen også bør få tilbud om slik opplæring for å stå bedre rustet til å begynne på videregående opplæring. Dette har utvalget omtalt som konsentrert grunnskoleopplæring for ungdom. Utvalget ser at det er et behov for å se mer på kombinasjonen av grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og introduksjonsordningen, og vil gå nærmere inn på dette i den endelige rapporten. 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.

8 Barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere

8.1 Innledning

Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere og foreslå tiltak blant annet 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 og unge asylsøkere. Utvalget har videre forespurt førstelektor Kirsten Lauritsen, Høgskolen i Nord-Trøndelag om en vurdering av tilbudet til barn av asylsøkere. Forespørsel om dette er også sendt NAFO. Det vises til rapportens punkt 2.3.

Barn av asylsøkere og enslig mindreårige asylsøkere står overfor visse særegne utfordringer. Det er utviklet enkelte særskilte ordninger for barn av asylsøkere og enslig mindreårige asylsøkere og på noen områder skiller denne gruppens rettigheter seg fra retten andre barn og elever har etter barnehageloven og opplæringsloven. Utvalget har valgt å innta barn i førskolealder i diskusjonen under.

Regjeringen har overført ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) under 15 år 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 tilbudet 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 barnevernmyndighet (Bufetat). 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.

8.2 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 asylbarnas situasjon generelt og små barns situasjon spesielt (Lauritsen og Berg 1999, Brekke 2004, Berg m. fl. 2005). Her formidler ansatte i asylmottak og helsevesenet klare bekymringer om barnas situasjon.

Bekymringene gjelder dels situasjonen for barna her og nå, men og en mer langsiktig virkning av å leve i en situasjon med foreldre som er bekymret og til dels traumatiserte, og der helsevesenet 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).

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.

Undersøkelser har vist at barn som bor i asylmottak, har det vanskelig (Lauritsen og Berg 1999; Berg m. fl. 2005). Separasjonsangst og atferdsforstyrrelser synes for øvrig utbredt hos disse barna. 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).

Land som har ratifisert barnekonvensjonen har plikt til å rapportere til FN hvert femte år om sin oppfølging av den. I denne forbindelse er det nylig 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 vekke bekymring. Barna savner venner og inkludering. Enkelte opplevde ubehag ved å gå i egne klasser på skolen og 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 over tid betydelige svingninger i antall asylankomster. Den senere tiden har det igjen vært en stor økning i antall asylsøkere til Norge. Mange av disse er enslige mindreårige.

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 transittmottak 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 pst. fra Afghanistan. Om lag 200 enslige mindreårige asylsøkere var i barnevernets omsorgssentre, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Pr. mars 2006 var det omkring 2 250 barn i mottak, det vil si at rundt hver fjerde beboer i mottak var barn. Av disse hadde 400 barn ventet i mer enn tre år⁴⁹. Ved utgangen av september 2009 bodde det 5 334 barn i mottakssystemet, ifølge tall fra UDI⁵⁰. Av disse var 1 369 barn i alderen 1 til 5 år. Barnefamilier utgjør rundt 60 prosent av beboerne i mottak, og er dermed 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).

Datagrunnlaget når det gjelder opplæring av barn av asylsøkere og enslig mindreårige asylsøkere er svakt. Det er ingen fullstendig oversikt over om barn og unge asylsøkere som har rett til opplæring etter opplæringsloven faktisk mottar denne opplæringen. Vi vet heller ingen ting om omfanget av opplæringstilbudet de mottar. Fra i år av ligger det spørsmål om opplæring av disse elevene i GSI. I de foreløpige tallene fra GSI for 2009, rapporteres det at 1 391 asylsøkere følger får særskilt norskopplæring. 791 elever følger læreplanen i grunnleggende norsk (GSI 2009).

Vi vet derimot hvor mange som har mottatt tilskudd etter kap. 225, post 64 Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere. 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 omsorgssentra⁵¹. Totalt ble det gitt tilskudd til opplæring av 1356 elever.

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, noe som antageligvis gjelder kun et fåtall av ungdommene som søker asyl fra denne aldersgruppen. Det kan også bety at kommunene ikke får kompensert for opplæringstilbudet de gir elevene, eller at mange i denne aldersgruppen ikke får et tilbud om grunnskoleopplæring.

I 2010 er det forventet en økning i belegg både ved statlige asylmottak og ved omsorgssentre for enslige mindreårige. For statlige mottak er det forventet et gjennomsnittelig belegg på rundt 18 600 personer. For omsorgssentrene er det forventet et gjennomsnittlig belegg på rundt 320 enslige mindreårige asylsøkere, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet.

⁴⁹ UDI-statistikk, nettutgave mai 2006 (referert i Lauritsen 2009).

⁵⁰ Barn i omsorgssentre under barnevernet er ikke med her, dvs enslige mindreårige under 15 år.

⁵¹ E-post til utvalget fra Utdanningsdirektoratet, Avdeling for finansiering og etatstyring, 17. desember 2009.

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” 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.” (Bagge, Enger og Seeberg 2009: 11-12)

”Eksisterende kunnskap om kva som er det beste pedagogiske tilbodet til barn av asylsøklarar, 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 asylsøklarbarna, 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 tilbod og pedagogisk tilrettelegging. Dei utgjer 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 tilbod 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 asylsøklarar treng. Desse barna er i tillegg i ein særleg sårbar situasjon som gjer at dei både treng ei avveksling frå ein problematisk kvardag 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 tilbod om barnebase, i dei periodane barna av ulike grunnar ikkje har eit ordinært barnehagetilbod. Eit tilbod om barnebase der ein og engasjerer foreldre, kan vere eit supplement – men ikkje erstatte det eit ordinært barnehagetilbod kan gje.” (Lauritsen 2009)

Utvalget har på besøk sett og fått bekreftet i samtaler med ansatte, at barnebasene stort sett blir 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.” (Seeberg, Bagge og Enger 2006: 27)

Barnehage for barn som bor i mottak og på omsorgssentre

I notat til Østbergutvalget om barnehagetilbudet til asylsøkerbarn skriver Kirsten Lauritsen (2009) blant annet:

”Både når det gjeld språkleg utvikling, sosial tilknytning og langsiktig integrering, er tilbod i ordinær barnehage langt å føretrekke framfor eit tilbod på asylmottaket. Det gjeld og om barna som får plass i barnehage seinare skal vidare til ein annan stad. All tid med eit pedagogisk tilbod som kan fremme integrering, språkleg og sosial utvikling, er av det gode. Det gir barna ein fristad og eit pustehol i ein vanskeleg situasjon. Det gir foreldra avlastning frå foreldrerolla, 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 norske 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 vanleg, om påkleding, om skjema som skal fyllast ut og om oppseding. Baksida med ei slik sosial tilknytning, er sjølv sagt at mange av barna og foreldra reiser vidare, anten til ein annan kommune eller fordi dei har fått avslag. Men uansett om framtida blir ”her” eller ”der”, seier forskning at verken språklæringa til barna eller foreldra, dei sosiale banda dei har rukke å etablere eller det styresmaktene kallar ’tilknyttinga til riket’ vil vere bortkasta.

Kva så med spørsmålet om å organisere egne avdelingar for barn frå asylmottaket i ein ordinær barnehage? Om ein vel ei slik løysing for ein kortare innslusingsperiode, må vurderast 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 rutine i barnehagen. Personale som har ein særleg språkleg og kulturell kompetanse kan gjere overgangen frå asylmottaket til barnehagen smidig. Men ei slik mottaksavdeling vil samstundes og vere eit ekstra ledd barna og foreldra deira skal forhalde seg til, og kan såleis skape unødvendig uro for barnet, som likevel skal vidare til ei ordinær avdeling 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 språkleg utvikling. Ein risikerer dessutan at det utviklar 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 asylsøklarane 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 mangfald, er positivt og ei satsing som peikar framover. I dei større byane i Noreg har mange barnehagar og skolar allereie lang erfaring i det å ta imot og leggje til rette for barn med minoritetsbakgrunn. I meir griskrendte 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 tilsette 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 samfunn. Det er såleis eit hol i vår kompetanse som gjer at behovet for eit kunnskapsløft forlengst er overmodent. Eit tilbod om barnehageplass for alle asylsøklarbarn 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 kompetanseheving. Her kan ein og involvere lokale og nasjonale samarbeidspartar som universitet og høyskolar, fylkesmannen og lokale barnehagestyresmakter, 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 kompetente 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 pedagogiske tilbodet som flyktningbarn. Samstundes peikar erfaringane på ei rekke pedagogiske, ressursmessige og politiske utfordringar. Det handlar om samfunnsmessige kostnader, mellom anna knytt til kompetansebehov på asylmottaka og i barnehagane, behov for tolkar og tospråklege assistentar. Det er utfordringar for barnehagane, asylmottaka og samarbeidspartane deira i kommune og stat, for barn, for foreldre og tilsette, og ikkje minst for samarbeidet mellom alle desse. Desse utfordringane er likevel 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."

Skole

Asylsøkerbarn er i en del henseende forskjellige fra andre elever, herunder også andre kategorier 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. Undersøkelsen viste stor variasjon med hensyn til hvordan kommunene organiserer skoletilbudet for asylsøkerbarn, og funn kunne tyde på at asylsøkerbarn fikk færre timer enn øvrige skolebarn. Det har også vært tegn på at asylsøkerlever i ungdomskolealder ikke gis alle fagene de skal ha i henhold til skolens læreplaner, at asylsøkerbarn i ungdomskolealder får et dårligere tilbud enn de yngste asylsøkerbarna, at noen elever blir værende i innføringsklasser og at det finnes svakheter i samarbeidet mellom skoler og psykologisk-pedagogisk tjeneste (PPT) i forhold til denne kategorien elever (Kommunal- og regionaldepartementet 2005; Rambøll 2006b). Som regel har imidlertid undersøkelsene vært begrenset til én kategori asylsøkerlever, 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 asylsøkerbarn (Valenta 2008). Undersøkelsen viser at asylsøkerbarn 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 asylsøkerbarna fikk plass på skolen få uker etter ankomst i ordinære mottak. Asylsøkerbarn fikk som regel opplæring av likt omfang, både når det gjelder antall timer og fag, som andre barna. Det store flertallet mottok tilpasset norskundervisning. Samtidig synes skoletilbudet å ha et forbedringspotensial. Noe som først og fremst gjør seg gjeldende i forhold til bedre integrering av asylsøkerbarn 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 asylsøkerbarn, 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 asylsøkerbarn, synes ifølge undersøkelsen 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 asylsøkerbarn, varierer fra kommune til kommune (Kommunal- og regionaldepartementet 2005; Rambøll 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 2006b).

Det er pekt på at tilgang til vanlig opplæring blir en utfordring når asylsøkerbarn blir 16 år eller ankommer Norge i alderen 16-18 år. De Luna (2009) stiller spørsmål ved kvaliteten på opplæringen for denne aldersgruppen og bemerker 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 urolege og utagerande, andre blir tause og inneslutta. 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 trongt 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." (Lauritsen 2009)

De Luna (2009) påpeker at det i Norge har gjort mye forskning på migranternes fysiske og 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 den 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." (De Luna 2009)

Kirsten Lauritsen (2009) understreker 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 påkjenningar, noko som ofte blir forsterka i asylmottak. Lang ventetid, det å bu trongt, 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 kvardag med faste rutinar.”

Belastninger som påføres barn i mottakstilværelsen, medfører risiko for utvikling av psykiske problemer (Sivertsen 2007).

”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 urolege og utagerande, andre blir tause og inneslutta. 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 trongt 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.” (Lauritsen 2009)

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 klarte 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 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).

8.3 Gjeldende regelverk

Asylsøkerbarns 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 medvirkning, rettigheter barn har etter FNs barnekonvensjon.

Barnehage

Barn fra to år til grunnskolealder skal ha et tilrettelagt tilbud på minimum 3 timer per 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 norskopplæring.⁵²

Av UDIs kravspesifikasjon fremgår videre at:

- Mottaket skal disponere egnede lokaler for barnebase.
- Mottaket skal ha trygge innen- 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.

⁵² UDI: Kravspesifikasjon til driftsreglementet. Gjeldende fra 1. januar 2008.

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 treåringene.⁵³

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 effektivt 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 har hatt på høring et forslag til endring i barnehageloven § 12a for å innføre rett til barnehageplass for barn av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere⁵⁴. Departementet ga slik redegjørelse for endringsforslagene 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."

⁵³ Brev til utvalget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2009.

⁵⁴ 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.

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.

Grunnskole/videregående opplæring

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. For regelverket generelt vises til punkt 4.2 over. 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. 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.

Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig, jf. punkt 6.3.

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 omsorgssenter 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 per 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-1⁵⁵.

⁵⁵ 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

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 asylsøkere, har ingen rett til grunnskoleopplæring etter denne bestemmelsen, men de kan få ta del i opplæringen dersom kommunene har slike opplæringstiltak 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 § 6-9.

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. Søkere som oppholder seg i landet i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, har heller ikke rett til videregående opplæring, jf. § 6-9 i forskrift til opplæringsloven.

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 avsluttes når den enkelte har fått 250 timer opplæring eller når det blir gitt avslag på søknaden uten oppsettende virkning. Asylsøkere som får positivt vedtak, har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Asylsøkere i aldersgruppen 16-18 år får norskopplæring etter reglene for overgangsordningen frem til 1. september 2010. Det betyr at de som har utdanning fra hjemlandet som tilsvarer norsk grunnskole, nå kan få inntil 850 timer norskopplæring. Deltakere med mindre utdanning enn tilsvarende norsk grunnskole kan få inntil 3000 timer. Fra 1. september 2010 vil imidlertid asylsøkere som er mellom 16 og 18 år inngå i den ordinære ordningen med 250 timer norskopplæring for asylsøkere, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dette betyr et vesentlig redusert tilbud for denne gruppen.

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).

FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon 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 grunntdanning. Etter barnekonvensjonen defineres alle under 18 år som barn. Konvensjonen definerer ikke utdanning. Barnekomiteen⁵⁶ har lagt til grunn at grunntdanningen 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 tilbudet til alle barn er uoverkommelig for mange konvensjonsparter (Helgeland 2008). For de land som har innført rett til videregående opplæring, vil imidlertid denne retten gjelde alle barn.

Barne- og likestillingsdepartementet har nylig 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 barnetrygd/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 ytelser ut over grunnleggende velferdstjenester. På den ene siden er opplæringsformen frivillig. (...) Muligheten til videregående opplæring er imidlertid etter norske

⁵⁶ FNs komite for barns rettigheter (barnekomiteen) har som oppgave å overvåke oppfølgingen av barnekonvensjonen.

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.” (Søvig 2009: 128-129).

Utvalget foreslår derfor, i tråd med rapportens konklusjoner, at alle barn i den aktuelle aldersgruppen skal ha rett til videregående opplæring uavhengig av om de har lovlig opphold eller ikke.

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 også kritisert Norge for at asylsøkende barn ikke har tilgang til gratis skolegang utover barne- og ungdomsskole⁵⁷.

8.4 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 bl.a. kostnader til opplæringstiltak for mottaksansatte, utgifter til utarbeiding av informasjonsmateriell 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.

Grunnskole

Det eksisterer et eget øremerket tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere (statsbudsjettets 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.⁵⁸

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

⁵⁷ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, Concluding Observations (mai 2005), avsnitt 22 og 43.

⁵⁸ Se retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere, kapittel 225 post 64 Kunnskapsdepartementets budsjett : <http://www.utdanningsdirektoratet.no>

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. Dersom 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 posten⁵⁹.

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 synes å ligge 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 informasjon⁶⁰.

Kunnskapsdepartementet har kunnet opplyse følgende:

*"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."*⁶¹

⁵⁹ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

⁶⁰ Brev til Kunnskapsdepartementet fra utvalget 30. oktober 2009.

⁶¹ Brev til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2009.

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 ordningen⁶². Dette kan for eksempel være asylsøkere som bor privat eller er i kirkeasyl.

Vertskommunetilskudd

Det bevilges et 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.

Regjeringen foreslår å bevilge 7,2 mill. kroner til ordningen i 2010.

Bevilgningsbehovet på posten avhenger av antall mottak og antall plasser. For 2010 vil satsene være:

- 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 utgiftene 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 formålsområdet (helse, administrasjon, tolk og barnevern). (Brev til utvalget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2009)

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. AID har overfor utvalget opplyst at UDI prioriterer aktiviteter som kan være med på å styrke barnas selvfølelse samt bidra til økt sysselsetting og læring⁶³.

⁶² E-post til utvalget fra Kunnskapsdepartementet 17. desember 2009.

⁶³ Brev til utvalget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2009.

8.5 Utvalgets vurdering

Utvalget viser til bl.a. 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.

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 – både barn og voksne. Et godt tilbud i venteperioden kan være positivt for utviklingen, på både kort og lang sikt, og vil kunne ha en positiv effekt både med tanke på bosetting/integrering og retur. Utvalget ser det i denne forbindelse som viktig at barn og unge asylsøkere deltar på flere områder i det norske samfunnet så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Barnehage og skole er sentrale arenaer for inkludering og er av stor betydning for språkutvikling og psykososial helse.

Utvalget ønsker å fremheve betydningen av aktiviteter som kan styrke barn og unge asylsøkeres mentale og fysiske helse samt bidra til økt læring.

Barn i førskolealder

Utvalget mener at barn som bor over tid i asylmottak, er i en sårbar livssituasjon og trenger et barnehetilbud på lik linje med alle andre barn som bor i Norge. Den forskningen som eksisterer på dette feltet, og erfaringer, gir entydige indikasjoner på at barn i asylmottak profitterer på opphold i ordinær barnehage. For asylsøkerbarna vil det å være inkludert i et pedagogisk miljø ha stor betydning for livet her og nå. Men også på et samfunnsmessig nivå vil en slik løsning være viktig med tanke på fremtidige skoleprestasjoner, 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.

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 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 tilgjengelig for barn som bor på mottak.

Rettslig

Utvalget mener at barnehageplass til asylsøkerbarn 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 reagerer på at asylsøkerbarna ikke har samme rett til barnehageplass, som alle andre barn.

Departementet foreslår i sitt høringsnotat 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 at dette kan avgrense retten til barnehageplass for familier som søker asyl og som kan bli eller blir nødt til å flytte til andre mottak i landet. 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 måneder. Dette vil for øvrig være mer i samsvar med opplæringsloven § 2-1.

Økonomisk

Utvalget har registrert at departementets høringsforslag om asylsøkerbarnas 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. Økonomien for barnefamilier på mottak er et såkalt basisbeløp. Basisbeløpet skal dekke utgifter til mat, transport og andre utgifter for asylsøkere. Den økonomiske standarden for beboere i mottak ligger godt under sosialhjelpsatsene 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.

Informasjon og veiledning

Utvalget mener også at tilbudet om foreldreveiledning i asylmottak bør styrkes, og at 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 barnehagemyndighet må ha rutiner som sikrer at barnehagetilbudet til asylsøkerbarn er av god kvalitet.

Kompetanseheving

Av notat til utvalget fra Kirsten Lauritsen (2009) fremgår:

”Mange pedagogisk tilsette har ikkje ein god nok fleirkulturell kompetanse per i dag, rett og slett fordi dei har tatt si utdanning i ein periode der det ikkje var ein naturleg del av profesjonsutdanninga deira. Slik det kulturelle mangfaldet i det norske samfunnet er, vil alle tilsette ha behov for ein slik kompetanse, fordi det er ein del av kvardagen i dei fleste skolar og barnehagar. NAFO-prosjektet har hatt eit fokus på å styrke kompetansen til tilsette i barnehagar og Høgskolar som utdanner barnehagetilsette. Det siste året er fokuset vendt

også mot barnehageansvarlege i kommunane. Fleirkulturell/tverrkulturell kompetanse er framleis ikkje eit sentralt element i mange av dei profesjonsutdanningane dei av oss som er vaksne i dag har gjennomgått. Difor er det eit hol i kompetansen til mange av oss, som det krevst særlege tiltak for å tette. Mellom anna er det mange stader manglande kompetanse om morsmål, tospråkleg opplæring og tilpassing av kartleggingar for denne målgruppa, både innanfor PPT og ulike delar av andrelinjetenestene. NAFO har hatt utviklingsprosjekt retta mot eit lite utval av desse tenestene, men framleis er det behov for eit påfyll her.”

Utvalget ser at det kan være hensiktsmessig med et innføringstilbud for nyankomne barn i førskolealder. Også for denne barnegruppen ønsker utvalget i utgangspunktet deltakelse i ordinær barnehage. Siden barna vil være nye i det norske språket og det norske systemet, vil de ofte kunne ha spesielle behov, og barnehagepersonalet må besitte nødvendig kompetanse og bemanning 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 avvikle relasjoner på en god måte, slik at påkjenninger med avbrutte relasjoner blir minst mulig for barn som lever under usikre bosettingsforhold. 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. For ytterligere om kompetanse, se kapittel 5.

Utvalget vil vurdere disse spørsmålene nærmere i sitt videre arbeid.

Grunnskole /videregående opplæring

Utvalget er opptatt av skolens potensial som inkluderingsarena. Skolen er en viktig møteplass. Her treffer de mindreårige asylsøkerne 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 og musikk er gode eksempler på fellesarenaer hvor manglende norskkunnskaper ikke trenger å være et uoverstigelig hinder. Andre kunstuttrykk, som for eksempel drama, kan også være en god fellesaktivitet på tvers av språklige og kulturelle hindre.

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 7. Utvalget mener de skisserte modellene for henholdsvis grunnskole, grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og videregående opplæring, vil være egnet for barn og unge som søker asyl.

Rettslig

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.

Norge gir 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 Norge før de fyller 18 år bør få rett til grunnskoleopplæring⁶⁴. De som er over 16 år bør få rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1.

Det er tidligere vist til at det av barnekonvensjonen artikkel 28 om barns rett til utdanning fremgår at staten skal gjøre ulike former for videregående opplæring tilgjengelig for alle barn. 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 er for øvrig kjent med at enkelte fylker tilbyr unge asylsøkere plass på videregående skoler. En rett til videregående opplæring vil også forhindre at det oppstår betydelige regionale variasjoner når det gjelder den enkelte elevs muligheter til skolegang.

For så vidt som dette gjelder asylsøkerbarn, vil utvalget peke på at det er mye som taler for at rett til videregående opplæring også vil kunne gjelde barn som oppholder seg ulovlig i Norge (Søvig 2009).

Utvalget vil understreke at unge under 18 år som gis midlertidig opphold, har de samme rettighetene til opplæring som andre unge. Opplæring vil være viktig for disse elevene både om de får varig oppholdstillatelse i landet og om de får avslag og må reise ut. Utvalget er bekymret for om disse elevene får et fullverdig opplæringstilbud.

Utvalget er kjent med at regelverksetterlevelsene og opplæringstilbudet som gis denne elevgruppen varierer i betydelig grad. Dette er en av grunnene for at utvalget har henvendt seg til Utdanningsdirektoratet med spørsmål om relevante tilsynserfaringer⁶⁵. Utvalget avventer svar på denne henvendelsen. Den variasjonen

⁶⁴ Alle som søker asyl, men som ikke oppfyller vilkårene for asyl, får vurdert om det skal gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. I tillegg er det noen som søker familiegjenforening. Utvalget mener rettighetene også bør dekke disse forholdene.

⁶⁵ E-post til Utdanningsdirektoratet fra utvalget 15. oktober 2009.

utvalget har sett, taler imidlertid for at fylkesmennene ved sine tilsyn må være særlig oppmerksom på problemstillinger som gjelder denne elevgruppen.

Økonomisk

Kommuner med omsorgssentre fikk gjennom statsbudsjettet 2009 og i budsjettforslaget for 2010 økt tilskuddssatsen for enslige mindreårige asylsøkere i betydelig grad. Det er betydelig 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 omsorgssenter 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 budsjettforslaget 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 asylsøkerbarn ikke gir dem tilstrekkelig kostnadsdekning for de reelle utgiftene til både grunnskoleopplæring, spesialundervisning og tolketjeneste (Beregningsutvalget 2008; Rambøll Management 2008c; Valenta 2008). Samlet vurderes den betydelige differansen mellom tilskuddets to satser som uhensiktsmessig 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 omsorgssenter. Ordningen omfatter ikke støtte til opplæring som gis til andre barn og unge asylsøkere som ikke bor på mottak eller omsorgssenter, 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.

Utvalget vil vurdere disse spørsmålene nærmere i sitt videre arbeid. 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 det er variasjoner i hvilket tilbud kommunene gir barn og unge asylsøkere, og ikke alle skoleeiere opptrer i tråd med opplæringsloven. 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 mottak 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 har ofte ikke kompetanse innen flerkulturell pedagogikk og andrespråkspedagogikk eller kunnskap om rettigheter og måter å organisere undervisningen på. Kommunene synes å mangle veiledning fra utdanningsmyndighetene. 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. Denne informasjonen bør settes i system og koordineres med andre aktørers innsats (UDI, IMDi, Bufdir 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 asylsøkerbarn 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 man samarbeide 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 gjøres kjent med alle de tolkemulighetene som finnes, 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 både av UDI og NOAS i løpet av asylintervjuer og informasjonsarbeid i forhold til asylsøkere.

Når det gjelder statistikkgrunnlaget, er det dårlig oversikt over omfanget av opplæringstilbud barn og unge asylsøkere mottar. Det som fra i år av blir registrert i GSI er antallet asylsøkere som får opplæring og antallet asylsøkere som får særskilt norskopplæring. Dette er en forbedring, men gir ingen samlet oversikt over hvilke særskilte tilbud denne elevgruppen mottar, som deltakelse i innføringsklasser, spesialundervisning og særskilt språkopplæring innenfor grunnskoleopplæring. Det finnes ingen statistikk på tilbudet unge asylsøkere får i videregående opplæring. Utvalget har måttet støtte seg på ulike forskningsrapporter, da det ikke er oppdatert løpende statistikk på området. Det er derfor vanskelig å vite om alle asylsøkere med rett på opplæring faktisk får opplæring, hva omfanget på opplæringen er og om de får den opplæringen de har krav på.

Kompetanseheving for lærere og skoleledere

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 med 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. Utvalget vil for øvrig ha et eget kapittel om kompetanse i den endelige rapporten i juni 2010.

Det vises for øvrig til Tidsbrukutvalgets rapport av 15. desember 2009, hvor det blant annet foreslås at lærerutdanningen må fange opp utfordringene i praksisfeltet og at skoleeier må sørge for nødvendig skolefaglig kompetanse på kommunenivå.

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 Bufdir 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 Bufdir 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 samfunnsliv, 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, 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 meningsfylte fritidsaktiviteter og mulighet for deltakelse i lokalsamfunnet.

Asylmottak, skoler og frivillige organisasjoner har flere steder samarbeid om å gi leksehjelp til asylsøkerbarn. Dette er en svært viktig innsats som kan bidra til bedre læring. For mange asylsøkerbarn 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.

Oppsummering

Utvalget mener det er et behov for en styrking av rettighetene til barn av asylsøkere og enslig mindreårige asylsøkere. Utvalget mener at barnehageplass til asylsøkerbarn må rettighetsfestes.

Utvalget foreslår at opplæringsloven endres slik at den blir i tråd med Barnekonvensjonen: 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. Fylkesmannen bør intensivere sitt tilsyn med at opplæringen følges opp i henhold til regelverket for denne elevgruppen.

Utvalget foreslår en styrking av tilskuddsordningene knyttet til opplæring av barn og unge asylsøkere. Ordningen bør også omfatte barn og unge asylsøkere som ikke bor på mottak eller omsorgssenter. 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. Når det gjelder rett til barnehageplass, må det gis tilstrekkelige rammer ved innføring av denne retten.

Styrking av 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.

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 IMDi, UDI og Bufdir bør styrkes. Det må etableres

rutiner for informasjon og veiledning fra utdanningsmyndighetenes side ved etablering av nye omsorgssenter og mottak.

Tverrsektorielt samarbeid må sikres for å ivareta hele barnet i barnehage og skole, 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.

9 Spesialundervisning og minoritetsspråklige

9.1 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." (NOU 2009: 18: 34)

Samtidig er det imidlertid slik at mange minoritetsspråklige får spesialundervisning (Egeberg 2007; Pihl 2005; Sørheim 2000). Minoritetsspråklige barn og elever har et førstespråk, og ofte en bakgrunnserfaring som er annerledes enn det som det norske barnehage- og skolesystemet vanligvis tar utgangspunkt i. Svake norskferdigheter eller mangelfull tilpasning av opplæringen har vist seg å bli forvekslet med lære- eller språkvansker. Denne gruppen barn, unge og voksne kan ofte være vanskelig å utrede for hjelpeapparatet, blant annet på grunn av usikkerhet når det gjelder språklig forståelse hos barn og foreldre, og usikkerhet i forhold til de vanlige utredningsmetodene. 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 innvandremiljøer å delta sammen med norske barn i barnehagens leke- og aktivitetsmiljø. 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." (NOU 2009: 18: 47)

9.2 Utvalgets vurdering

Utvalget finner at ovennevnte kunne ha talt for at minoritetsspråklige burde ha blitt gjenstand for en grundigere behandling i NOU 2009: 18, og samlet sett fremstår den avgrensningen som her ble foretatt av Midtlyngutvalget som mindre heldig.

Under henvisning til at Midtlyngutvalget var oppnevnt for å vurdere spesialundervisningen, at spesialundervisning ikke eksplisitt var kommentert i utvalgets mandat og at utvalget heller ikke var satt opp med kompetanse på dette

feltet, vurderte utvalget ved oppstarten av sitt arbeid det slik at spesialundervisning ikke var omfattet av utvalgets mandat.

Med bakgrunn i det som har fremkommet over har utvalget etter en ny vurdering funnet behov for å foreta en avgrenset gjennomgang av dette temaet. Slik gjennomgang vil bli foretatt 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 over.

10 Kompetanse

10.1 Innledning

OECD: Migrant Education

Utvalget har merket seg at det i landrapporten om Norge fra OECD-studien Migrant Education poengteres betydningen av kompetanse:

"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 nøkkelrolle 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 (2009) viste at bare en brøkdel av skoleledere sier at 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.
(...)

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 sannsynligvis 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." (OECD 2009: 37-38)

OECD anser for øvrig at fokuset på 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 for kulturelt mangfold. Videre 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 underveisvurdering i klasserommet
- Undervise andrespråks elever
- Bringe de minoritetsspråklige elevenes forskjellige kulturer, kunnskap og tidligere erfaringer inn i undervisningen
- Samarbeide med familier og lokalsamfunn

St.meld. nr. 11 (2008-2009) Læreren – Rollen og utdanningen

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 komitéens 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 forskningskomitéen 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 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. Det heter bl.a. i mandatet til utvalget at rammeplanen skal ha forskriftsform og at den skal inneholde beskrivelser av forventet læringsutbytte med utgangspunkt i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket og stortingsmeldingens kompetanseområder for lærerkandidatene. Videre heter det at forskriften skal bidra til en enhetlig nasjonal oppbygging uten at alle detaljene i denne skal nedfelles i den overordnede forskriften.

Departementet sendte 6. november utvalgets utkast til forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn på høring. Høringsfristen er 20. januar 2010.

Av høringsnotatet fremgår at et ankepunkt mot dagens lærerutdanning er at den er for bred til å gi kandidatene tilstrekkelig faglig og pedagogisk kompetanse for alle trinn og fag i skolen. På denne bakgrunn erstattes dagens allmennlærerutdanning med to nye grunnskolelærerutdanninger for henholdsvis 1.-7. trinn og 5.-10. trinn, med sterkere faglig fordypning og konsentrasjon.

Av utkast til ny rammeplan § 1 om virkeområde og formål fremgår blant annet:

”Grunnskolelærerutdanningene skal gi kandidatene solide faglige og didaktiske kunnskaper, kvalifisere for forskningsbasert yrkesutøvelse og for kontinuerlig profesjonell utvikling. Utdanningene skal kjennetegnes av et nært samspill med profesjonsfeltet og ulike samfunnsaktører. Utdanningene skal sette læreryrket inn i en historisk og samfunnsmessig sammenheng og bidra til kritisk refleksjon og profesjonsforståelse.”

Rammeplanutvalget har vært 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 i læringsutbytteformuleringene. I § 2 som omhandler læringsutbytte heter det for kandidater 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 fremgår følgende:

”- har kunnskap om det helhetlige opplæringsløpet, med vekt på overgangen fra barnetrinn til ungdomstrinn og ungdomstrinn til videregående opplæring”.

I rammeplanutvalgets vurderinger om § 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 ivaretatt i de nasjonale retningslinjene for alle fag.

Det gis blant annet uttrykk for at kandidaten:

”- har kunnskap om barns og unges læring, utvikling og dannelse 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 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.

Utvalget 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. Utvalget vil peke på at arbeidet med internasjonalisering bør sees i sammenheng med arbeidet for å øke den flerkulturelle kompetansen i lærerutdanningene.

I forslaget til § 5 om fritaksbestemmelser heter det:

”I grunnskolelærerutdanningen for 1.-7. trinn kan det gis fritak fra prøve i en av målformene i norsk for studenter som har samisk, kvensk, norsk tegnspråk eller et annet minoritetsspråk som morsmål, og som ikke har vurdering i begge norske målformer fra videregående opplæring.”

Av utvalgets 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”*.⁶⁶

10.3 Utvalgets vurdering

OECDs observasjoner og anbefalinger er på dette området i samsvar med utvalgets. Utvalget har gjennom sitt arbeid frem mot utarbeidelse av delrapport, erfart at relevant og god kompetanse hos pedagoger, i ledelsen og hos andre har meget stor betydning for opplæringstilbudet – og kvaliteten på innholdet i tilbudet – som gis til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

Når det gjelder arbeidet med ny lærerutdanning, ser utvalget at utkast til 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.

⁶⁶ Utvalget antar at man her mener ”... studenter som har fått særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 og § 3-12”.

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 ønsker derfor i sin endelige rapport til våren å gå nærmere inn på kompetansebehovet i sektoren.

Referanser

- Ahlberg, Nora og Fanny Duckert (2006): "Minoritetsklinter som helsefaglig utfordring", *Tidsskrift 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
- 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
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen*
- 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 (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. Tilbakeblikk og erfaringer*. NAKMIs skriftserie om minoriteter og helse nr. 1/2005.
- Axelsson, M, I Lennartson-Hokkanen, M Sellgren (2002): *Den röda tråden : utvärdering av Stockholms stads storstadssatsning - målområde språkutveckling och skolresultat*. Spånga Språkforskningsinstitutet i Rinkeby
- Bagge, Cecilie M, Truls A Enger og Marie L Seeberg (2009): "Hjemme hos barn som bor i asylmottak", i Marie Louise 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, A (2007): *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt.* NOVA-rapport 10/07

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*, Routledge

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

Bjerkan, K Y (2009): *Integrering av flyktningbarn. Norske kommuners bruk av særtiltak*, NOVA-notat 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 grunnopplæringen: 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

Borg, Elin, Inger-Hege Kristiansen og Elisabeth Backe-Hansen (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport nr 6/08

- Brooker, Liz (2005): "Learning to be a Child: Cultural diversity and early years ideology", i Yelland, Nicola: *Critical Issues in Earrly Childhood Education*. Glasgow: Open University Press. 2005.
- Cummins, J (1979): "Linguistic interdependence and the educational development of bilingual children", *Review of Educational Research*, 49, 222-251.
- Cummins, J (2000): *Language, power and pedagogy. Bilingual children in the crossfire*, Clevedon: Multilingual Matters
- Cummins, J (2000b): *Bilingual Children's Mother Tongue. Why Is It Important for Education?* University of Toronto
- 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
- 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
- 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.
- Egeberg, Espen (red.) (2007): *Minoritetsspråklige med særskilte behov. En bok om utredningsarbeid*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Eide, Ketil (2000): *Barn i bevegelse: Om oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktninger*. Høgskolen i Telemark, Porsgrunn
- Eitinger, L (1981): *Fremmed i Norge*. Oslo: Cappelen
- Elstad, E og A Turmo (2007): "Strategibruk, motivasjon og interesse for realfag: forskjeller mellom minoritets- og majoritets elever", *Tidsskrift for Ungdomsforskning* 2007; 7 (2): 23-44.
- Elstad, Eyvind og Turmo, Are (2007): *Kjønnsforskjeller i motivasjon, læringsstrategibruk og selvregulering i naturfag*, NorDiNa 6, 1/07: 57-75

Elstad, J I (2008): *Utdanning og helseulikheter. Problemstillinger og forskningsfunn*. Rapport. Helsedirektoratet. 2008.

Engen, T O (2004): ”’The Fourth Year Slump’ i lys av Vygotski og Ricoeur”, i *Forsterket tilpasset norskopplæring. Grunnskolen*. Ressursperm. Utdanningsetaten, Oslo Kommune

Engen, T O og L A 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

Eriksen, T H (red.) (2006): *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget

Gautun, Heidi (2007) *Hjemmebarna. En evaluering av språkstimulerende tiltak til 4-5åringer som ikke går i barnehage*. FAFO-notat 2007: 17

Gjervan, Marit (red) (2006): *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*. Kunnskapsdepartementet

Gran, H M (2007): *Hvor norsk skal man bli? Danning mellom kulturer. Et møte med noen somaliske foreldre*. Masteroppgave, 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.

Greve, Anne, Jan-Erik Johannson og Solveig Østrem (2009): ”Kartlegging av barn”. *Aftenposten* 17. juni 2009

Gulbrandsen, L og Sundnes, A (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

Gulbrandsen L og Winsvold A (2009) *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehage i sterk vekst*. NOVA-rapport 2/09

Gullestad, M (2002): *Det norske sett med nye øyne*. Oslo: Universitetsforlaget

Gulløv, E og H Bundgaard (2008): *Forskel og fællesskab. Minoritetsbørn i daginstitution*. København: Hans Reitzels Forlag.

Hatlem, M (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

Hauge, Ann-Magritt (1989): *Barn i grenseland*. 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.

Helgeland, Geir (2008): "Retten til utdanning", i Høstmælingen, Njål, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget

Henriksen, K (2006): "Studievalg blant innvandrerbefolkningen – bak apotekdisken, ikke foran tavla", *Samfunnsspeilet* 4/2006. Statistisk sentralbyrå

Henriksen K (2008a): "Utdanning", i Blom, S og K Henriksen: *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008: 5. Statistisk sentralbyrå.

Henriksen K (2008b): "Norskkunnskaper", i Blom, S og K Henriksen: *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008: 5. Statistisk sentralbyrå.

Hollås, H: "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

Hvistendahl, Rita (2009): "Elever fra språklige minoriteter i norsk skole", kapittel 4 i Rita Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget 2009

Hyltenstam, K, O Brox, T O Engen og A Hvenekilde (1996): *Tilpasset språkopplæring for minoriteter*. Konsensuskonferanse 9.–10. januar 1996. Oslo: Forskningsrådet.

Høigård, Anne, Ingeborg Mjør og Trude Hoel (2009): *Temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet

Høydahl, E: "Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato", *Samfunnsspeilet* 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.

Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (2008): *Hvordan går det med integreringen?* Årsrapport 2008

Kavli, Hanne C (2001): *En dråpe men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk 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. Oslo

Kjelstadli, K (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.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Psykisk helse for barn i asylmottak*. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe. Juli 2005.

Koren, C og C K Sture (2004): *Mødre med barn i kontantstøttealder. Yrkestilknytning, arbeidstid og barnetilsyn*. NOVA skriftserie 3/04

Krange, Olve og Anders Bakken (1998): "Innvandrerungdoms skoleprestasjoner. Tradisjonelle klasseskiller eller nye skillelinjer?", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 39 (3): 381-410

Kunnskapsdepartementet (2007): *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 (Norwegian Ministry of Education and Research) (2008b): *OECD Thematic Review on Migrant Education – Country Background Report for Norway*. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/44/42485380.pdf>

Kvaran, K (2009): "Skolebarnehagen", *Dagbladet*, 11. juni 2009

Lappegård, Trude og Torkil Løwe (2009): *Barnehagedeltakelse og foreldrebetaling etter sosial bakgrunn*. Tabellnotat. Notater 2009/21. Statistisk sentralbyrå

- 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): *Barnehagetilbudet til asylsøkjerbarn*. Notat til Østbergutvalget, 14. desember 2009
- Loona, Sunil (1995): "Den norske skolen og innvandrerforeldre – er et jevnbyrdig samarbeid mulig?", i Arnberg P og Ravn, B (red): *Mellom hjem og skole*. Oslo: Pax forlag
- Lødding, Berit (2003): *Ut fra videregående. Integrasjon i arbeid og utdanning blant minoritetsungdom i det første Reform 94-kullet*. Rapport 1/2003. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning
- Lødding, Berit (2003b): *Frafall blant minoritetsspråklige*. NIFU skriftserienr. 29/2003
- Martincic, Jessica (2009): "Tospråklig opplæring i grunnskolen", kapittel 5 i Rita Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget 2009
- 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*
- Moser, T, T Thorsby Jansen, M Pettersvold og B Aanderaa (2006): *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel*. Rapport 3-8/2006. Høgskolen i Vestfold
- NAFO (2009): *Notat til utvalget fra NAFO om kartlegging i barnehagen og ved overgangen fra barnehage til skole*, 26. november 2009
- Nergård, Trude B (2003): *To års gratis barnehagetilbud for familier med innvandrerbakgrunn – fører det til økt integrering? Evaluering av et forsøk*. NOVA-rapport 6/03
- Nergård, Trude B (2006) *Hva skjer med innvandrerfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?* NOVA-rapport 12/06
- Nielsen, Alva Albæk og Mogens Nygaard Christoffersen (2009): *Børnehavens betydning for børns utvikling, En forskningsoversikt*, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velferd
- 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 2003: 16 *I første rekke*

NOU 2007: 6 *Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen*

NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*

NOU 2009: 18 *Rett til læring*

OECD (2007a): *PISA 2006 – Science Competencies for Tomorrow’s World*, Volume 1, Analysis, OECD, Paris.

OECD (2007b), *PISA 2006*, Volume 2: Data/ Données, OECD, Paris

OECD (2009) *OECD-rapporter om opplæring for minoritetsspråklige. NORGE*. Foreløpig norsk oversettelse (juni 2009)

Olsen, Bjørn (2008): *Innvandrerungdom og etterkommere i arbeid og utdanning Hvor forskjellige er unge med ikke-vestlig bakgrunn fra majoriteten?* Rapport 2008/33. SSB

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.

Oppedal, B, m.fl.: *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 videregående opplæringa (opplæringslova)*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

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. 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.

Parszyk, I-M (1999): *En skola för andra. Minoritetselevers upplevelser av arbets- och livsvillkor i grundskolan*. Stockholm: HLS Förlag

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

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 (2008a): *Evaluering av språkløftet og utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever*. Delrapport.

Rambøll Mangement (2008b): *Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunen*

Rambøll Management (2008c): *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge.*

Rambøll Management (2009): *Evaluering av læreplanene i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og i morsmål. Delrapport 1.*

Raundalen, Magne, Gustav Lorentzen og Atle Dyregrov (2005): *Grupperbeid 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 (2009): Dokument nr. 3:13 (2008–2009). *Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene*

Rognerud, L M (2008): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2008*, Rapporter 33/2008, Statistisk sentralbyrå

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

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 R Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget 2009

Rønsen, M (2005): *Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbeidstilbud*. Rapport 23/2005. SSB

Sand, Sigrun og Tove Skoug (2002) *Integrering – sprik 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-åringer i Bydel Gamle Oslo, Rapport 3*. Høgskolen i Hedmark Rapport nr 8 - 2003

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 Spurkeland, M (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

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

Seeberg Marie Louise (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 Louise (2009): "Småbarn i asylmottak", i Marie Louise Seeberg: *Små barns hverdag i asylmottak*. NOVA-rapport nr 14/2009. Publisert i *Norges Barnevern*, 2006; 83(3):19–29

Selj, E (2008): "Minoritetselvene, språket og skolen" i Elisabeth Selj og Else Ryen (red.): *Med språklige minoriteter i klassen. Språklige og faglige utfordringer*. Oslo: Cappelen akademisk

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 korttids plass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo, rapport 2*. Høgskolen i Hedmark Rapport nr 6 – 2003

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.

Språkforskningsinstituttet i Rinkeby (2005): *Två språk eller flera – Råd til flerspråkiga familjer*. Rinkeby, Stockholm

Utdanningsdirektoratet (2006): *Barn i flerspråklige familier - Veiledning til foreldre og ansatte i barnehager og på helsestasjoner*. Oslo

SSB (2004), *Marks across lower secondary schools in Norway – what can be explained by the composition of pupils and school resources?*, Statistics Norway, Oslo

Steen, S (1967): *Langsomt ble landet vårt eget*. Oslo: Cappelen. 1967.

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. 25 (1998-1999) *Morsmålsopplæring i grunnskolen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

St.meld. nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet

St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Utdannings- 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. 1 (2008-2009) *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Barne- og likestillingsdepartementet*

St.prp. nr. 1 (2008-2009) *Kunnskapsdepartementet*

Svendsen, Bente Ailin (2009): "Flerspråklighet i teori og praksis", kapittel 2 i Rita Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget 2009

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. 2000

Søvig, K H (2009): *Barnets rettigheter på barnets premisser - utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. Universitetet i Bergen

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. 2002.

Tidsbriukutvalget (2009): *Rapport fra tidsbrukutvalget*. Desember 2009.

Tireli, Ü (2006) *Pædagogik og etnicitet. Dialogisk pædagogik i et multikultureltsamfund*. København: Akademisk forlag.

Utdanningsdirektoratet (2008): *Utdanningsspeilet 2007*. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge.

Utdanningsdirektoratet (2009): *Utdanningsspeilet 2008*. Tall og analyse av grunnopplæringen i Norge.

Valenta, Marko og Berit Berg (2003): *Tilbakevending? Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim: SINTEF IFIM

Valenta, Marko (2008): *Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn* Rapport. Trondheim: NTNU

Valvatne, H og M Sandvik (2007): *Barn, språk og kultur. Språkutvikling frem til sjuårsalderen*. Oslo: Cappelen

Vibe, N, P O Aamodt og T C Carlsen (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. NIFUSTEP

Wendel, Tone (2006): *Flyktningspesifikke utfordringer. En intervjuundersøkelse i flyktningbarnehager*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo

Winsvold, Aina og Lars Gulbrandsen (2009): *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst*. NOVA-rapport nr 2/09.

Østberg, S (2003): *Muslim i Norge. Religion og hverdagsliv blant unge norsk-pakistanere*. Universitetsforlaget 2003

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

Aasen, J og E N Mønnes (1999): *Minoritets elever i grunnskolen. Analyse av ressursbehovet til særskilt norsk- og morsmålsopplæring*. Høgskolen i Hedmark