



Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen

Endelig rapport

November 2006



Forord

I september 2005 ble Rambøll Management gitt i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å gjennomføre en evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen. Evalueringen er gjennomført i perioden september 2005 – juni 2006.

Vi vil takke alle de kommunalt ansvarlige som har bidratt til undersøkelsen gjennom besvarelse av spørreskjemaundersøkelse. En særlig takk til personalet i de kommuner som ble valgt ut til casestudier, og som har stilt seg til rådighet for mer dyptgående undersøkelser.

Evalueringen er gjennomført i samarbeid med førsteamanuensis Else Ryen ved Institutt for lingvistik og nordiske språk ved Universitetet i Oslo. Vi vil gjerne takke Else Ryen for godt samarbeid underveis i evalueringen.

Rambøll Management står alene ansvarlig for analysene av resultatene og samtlige konklusjoner i denne rapporten.

Innholdsfortegnelse

1.	Oppsummering	5
1.1	Kartlegging av elevenes språkkunnskaper og praktisering av enkeltvedtak	5
1.2	Kompetanse og organisering av opplæringstilbudet	5
1.3	Overgangen til ordinær norskopplæring	6
1.4	Resultater av innsatsen	7
2.	Summary	8
2.1	Introduction	8
2.2	The mapping of the pupils' linguistic skills and the practice of individual initiatives	8
2.3	Level of competence and the organisation of the tuition offered	8
2.4	The transition to the curriculum in Norwegian as a first language	9
2.5	Results of the efforts	10
3.	Bakgrunn og formål for evalueringen	12
3.1	Norsk som andrespråk – eget fag i grunnskoleopplæringen	12
3.2	Minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner	14
3.3	Forvaltningsmessige rammer	15
3.4	Omfanget av elever som mottar særskilt norsk	19
3.5	Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen	21
3.6	Leseveiledning	23
4.	Metodisk tilnærming	25
4.1	Datainnsamling	25
4.2	Evalueringens forløp	28
5.	Hvem får særskilt norsk?	29
5.1	Kartlegging av elevenes norskkunnskaper	29
5.2	Bruk av enkeltvedtak	34
5.3	Oppsummering	39
6.	Kompetanse og organisering av opplæringstilbudet	40
6.1	Kompetanse	40
6.2	Gjennomsnittlig gruppestørrelse	46
6.3	Organiseringen av opplæringen	47
6.4	Metoder og læringsarenaer i særskilt norskopplæring	52
6.5	Metoder som fungerer godt	54
6.6	Bruk av tospråklige lærere/morsmålslærere	56
6.7	Samarbeid mellom lærerne	56
6.8	Læremidler	57
6.9	Samarbeid mellom hjem og skole	58
6.10	Oppsummering	59
7.	Overgangen til ordinær norskopplæring	61
7.1	Skolens vurderinger	61
7.2	Særskilt norsk/norsk som andrespråk som overgangsfag	63
7.3	Oppsummering	65
8.	Resultater av innsatsen	66₃

8.1	Vurdering av måloppnåelse	66
8.2	Kjennskap til strategiplanen og opplevelse av fleksibilitet	71
8.3	Oppsummering	79
9.	Særskilt norsk i perspektiv	80
9.1	Når implementeringskjeden brister	80
9.2	Manglende iverksettelse av de overordnede rammer	80
9.3	Begrenset faglighet i skolene	80
9.4	Déja vu – erfaringene med dansk som andrespråk	81
9.5	Erfaringer fra Sverige	82
10.	Litteraturliste	83
11.	Tabelloversikt	85
12.	Vedlegg: Kommune 2 – Et godt eksempel	87

1. Oppsummering

1.1 Kartlegging av elevenes språkkunnskaper og praktisering av enkeltvedtak

I følge opplæringslovens § 2-8 har minoritetsspråklige elever rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære opplæringen i skolen. For at en elev skal motta særskilt norskopplæring, kreves det at skolen fatter et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2. For å fatte vedtak om særskilt norskopplæring, må språkkunnskapene til hver enkelt elev kartlegges.

Denne undersøkelsen viser at praksis i grunnskolene er svært forskjellig, både når det gjelder kartlegging av elevenes språkkunnskaper, og når det gjelder praktiseringen av enkeltvedtak. Svært få kommuner gir skolene en tydelige retningslinjer i arbeidet med å kartlegge den enkelte elevs norskkunnskaper, og det er i stor grad opp til skolene selv å utarbeide rutiner og systemer for kartlegging av elevers språkkunnskaper.

Mangel på standardiserte kartleggingsprosedyrer og utviklede kartleggingsverktøy har resultert i at grunnskolene benytter mange forskjellige kartleggingsverktøy. Over 50 prosent av skolene i casekommunene benytter kartleggingsmateriale de har utviklet selv. Utvikling og bruk av kartleggingsmateriale krever en spesiell kompetanse som vi ikke forventer at alle kontaktlærere og språklærere er i besittelse av.

Det viser seg også at kommunenes praktisering av enkeltvedtak i forbindelse med særskilt norskopplæring varierer fra kommune til kommune. På dette området har vi funnet omfattende mangel på kunnskap om kommunenes forpliktelser i forbindelse med enkeltvedtak og sviktende rutiner.

1.2 Kompetanse og organisering av opplæringstilbudet

Vi har videre i evalueringen sett på ulike dimensjoner ved opplæringstilbudet i særskilt norsk. Et sentralt funn er at de færreste lærere som underviser i særskilt norsk har særskilt kompetanse til dette. Situasjonen er relativt sett noe bedre i de største kommunene, men det er behov for økt kompetanse også her. De mellomstore kommunene har det største behovet for kompetanseheving. Her er det også i liten grad iverksatt kompetansehevingstiltak fra kommunens side. De fleste kommuner etterspør særskilt kompetanse i andrespråksinnlæring, færre etterspør kompetanse i generell kulturforståelse.

Lærerne gir i stor grad uttrykk for at de ønsker seg særskilt kompetanse i norsk som andrespråk. Dette kan tolkes som at det blant lærere som arbeider med opplæring for elever fra språklige minoriteter, i stor grad er motivasjon for videreutdanning, men at det mangler tilstrekkelige incentiver for dette.

Organiseringen av opplæringen er stort sett overlatt til lærerne på de enkelte trinnene. Våre funn tyder også på at praktiske og sosiale hensyn synes å tillegges større vekt enn pedagogiske. Ett resultat av dette er blant annet at elevenes særskilte norskopplæring ikke alltid er lagt parallelt med klassens norskopplæring, men foregår når norsk som andrespråklæreren er tilgjengelig. Ett annet resultat er at den særskilte norskopplæringen skjer som en integrert del av den ordinære norskopplæringen. Dette kan etter vår vurdering være hensiktsmessig for faglig sterke minoritetsspråklige elever som er

like ved å kvalifisere seg for ordinær norskopplæring. Det er ikke nødvendigvis like hensiktsmessig for elever som har større faglige utfordringer og som har behov for opplæring individuelt eller i små grupper.

Skolelederens og læreres presentasjon av metoder i opplæringen viser at de tospråklige lærerne/morsmåslærerne ideelt sett har en sentral rolle i elevenes språklæring. Svært få skoler har imidlertid ansatt tospråklige lærere/morsmåslærere, og rektorene i casekommunene oppgir mangel på kvalifiserte søkere som årsak til dette. Vi vet imidlertid ikke nok om hvordan rektorene har gått frem for å rekruttere tospråklige lærere/morsmåslærere til å konkludere på dette området.

Med ett unntak finner vi ikke eksempler på at særskilt norsk er gjenstand for pedagogisk utvikling i våre casekommuner.

Nesten halvparten av skolelederne i casekommunene mener at foreldresamarbeid med minoritetsspråklige elevers foreldre er vanskelig å få til, noe som ble bekreftet gjennom våre casestudier.

1.3 Overgangen til ordinær norskopplæring

Norsk som andrespråk er ment å være et overgangsfag frem til elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning i norsk. "Tilstrekkelige norskkunnskaper" er ikke et definert begrep. Vi har i denne evalueringen gått nærmere inn på skolens rutiner når det skal avgjøres om en elev kan gå over fra særskilt norsk til ordinær norskopplæring.

Det fremgår at over 30 prosent av skolene ikke har standardiserte prosedyrer for hvordan kartleggingsprosessen skal forløpe. De hyppigst brukte verktøyene blant lærere når det skal besluttes om en elev kan slutte med særskilt norsk er kartlegging av leseferdighet, observasjon og skolens egenutviklede prøver. Når det gjelder både observasjon og skolens egenutviklede prøver er dette kartleggingsverktøy som ikke er standardiserte og som varierer mellom skoler og mellom kommuner.

Skolene i casekommunene vurderer at om lag halvparten av elevene som får særskilt norsk får det gjennom hele skoleløpet.

Over 30 prosent av de kommunalt ansvarlige for opplæringen i norske kommuner rapporterer at den statlige tilskuddsordningen finansierer mellom 54 og 70 prosent av utgiftene til særskilt norskopplæring. Ressursene som er satt av til særskilt norsk er i følge rektorene i casekommunene ikke tilstrekkelige til å gi elevene like mange timer særskilt norsk som det er timer til ordinær norskopplæring.

I samtlige casekommuner vi besøkte var det lærerteamets oppgave å organisere opplæringen ut ifra de timer de hadde fått til rådighet til særskilt norsk. Vi har ikke grunnlag for å hevde at det finnes elever som holdes i særskilt norskopplæring lenger enn nødvendig på grunn av økonomiske motiver. Vi mener imidlertid at utilstrekkelig lederkontroll og styring av ressursene på skolenivå, utilstrekkelig lærerkompetanse og manglende kartleggingsrutiner kan være faktorer som gjør at opplæringen i særskilt norsk ikke er god nok til å imøtekomme den enkelte elevs behov. Samlet kan disse faktorene derfor utgjøre årsaken til at noen elever får særskilt norskopplæring lenger enn nødvendig.

1.4 Resultater av innsatsen

Endringen i opplæringsloven med forskrift (2004/2005) er et forsøk på å gi kommunene økt mulighet til lokal tilrettelegging av opplæringen. Vi har undersøkt hvordan kommunene forholder seg til den økte fleksibiliteten som ligger i endringen av opplæringslovens § 2- 8. Resultatene viser at lo- vendringen har hatt begrenset betydning for kommunene. De fleste vurderer at de *i noen grad* har fått økt fleksibilitet. Den økte fleksibiliteten har i ho- vedtrekk ført til at færre elever får morsmålsopplæring, og at særskilt norsk har fått økt prioritet.

Strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis" er statens nyeste redskap for å redusere forskjellene mellom minoritets- og majoritetspråklige elevers deltagelse og læringsutbytte. Vi har funnet at ca 30 prosent av norske kom- muner *i meget høy grad* eller *i høy grad* kjenner strategiplanen. Det er imid- lertid svært få kommuner som oppfordrer skolene til å prøve ut nye organi- satoriske modeller for særskilt norsk, slik det legges opp til i planen. Det er derfor grunnlag for å konkludere med at det ikke i utstrakt grad foregår pe- dagogisk utviklingsarbeid på dette området som følge av strategiplanen.

Kommunenes måling av resultater for opplæringen av minoritetspråklige elever antas å være sentralt for hvordan de utvikler nye tiltak for å imøte- komme elevens opplæringsbehov. Vi finner i denne undersøkelsen at kom- munene oppgir en rekke redskaper de bruker i resultatmåling. Det mest brukte måleredskapet er lesekartleggingsprøver, noe vi ser i sammenheng med den nasjonale satsingen på grunnleggende ferdigheter i lesing. Skole- nes egenutviklede tester brukes også her i stor utstrekning.

Casestudiene viser at resultatmåling på dette området er noe som de fær- reste kommuner formelt har satt i system. Det er kun én kommune blant våre casekommuner som har et formelt resultatmålingssystem. Bevisstheten blant lærere om resultatmåling er lav i samtlige casekommuner. På samme måte som lærerne gir uttrykk for at det er vanskelig å analysere resultater av kartleggingsprøver, mener de det er vanskelig å måle resultater av inn- satsen som settes inn for den enkelte elev.

Konklusjonen er altså at kommunene mangler systemer for å måle resultater av opplæringen. Det er derfor vanskelig å finne ut av *hva som faktisk funge- rer* og gir elevene et godt læringsutbytte. Mye tyder på at dette er en mang- el ved norsk grunnutdanning som ikke bare gjelder opplæringen for minori- tetsspråklige elever. *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunn- skolen* som ble overlevert Stortinget 28. juni 2006, inneholder konklusjoner som langt på vei er sammenfallende med hva vi finner i vår undersøkelse. Riksrevisjonen påpeker blant annet at mange grunnskoler ikke vurderer om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæringen. Det er også vesentlige mangler i kommunenes systemer for vurdering og oppføl- ging av skolene. Riksrevisjonen påpeker at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, er spesielt utsatt¹.

1

http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/Pressemelding_Dok_3_10_2005_2006.htm

2. Summary

2.1 Introduction

In September 2005 Rambøll Management was given the task of evaluating the practice of Norwegian as a second language in primary schooling. The evaluation took place in the period of September 2005 – June 2006. In this chapter, the main findings of the evaluation are presented.

The evaluation was done in cooperation with Associate Professor Else Ryen in the Department of Linguistics and Scandinavian Studies at the University of Oslo. Rambøll Management bears sole responsibility for the analysis of the results and all conclusions in this report.

2.2 The mapping of the pupils' linguistic skills and the practice of individual initiatives

According to the Education Act, paragraph 2-8, pupils from linguistic minority backgrounds have the right to specially adapted instruction in Norwegian² until they obtain an adequate level of the language to follow the regular teaching curriculum. According to the Administration Act, paragraph 2, the school must formalise an individual initiative for the pupil to receive such tuition. To develop such an initiative the linguistic skills of each student must be assessed.

This research shows that both the assessment of the pupils' language skills and the practice of individual initiatives are highly diverse. There are few municipalities that supply their schools with standardised guidelines on how to assess the language skills of the individual pupil, and it is more or less up to the schools themselves to internalise practices and systems on how to assess the language skills of their pupils.

The lack of standardised assessment has resulted in primary schools using a diverse mix of assessment tools and procedures, of which 50 percent of the schools in the case study municipalities are using individually developed assessment material. Developing and using assessment material requires certain skills. Skills that the principal teachers/teachers specialised in the teaching of Norwegian as a second language are not necessarily expected to have. An expanded use of individually developed tests can therefore be a futile practice.

It has become evident that the practice of implementation when it comes to individual initiatives for specially adapted instruction in Norwegian varies between the municipalities. We have found that there is a considerable lack of knowledge regarding the municipalities' obligations towards these initiatives, and hence inadequate routines.

2.3 Level of competence and the organisation of the tuition offered

In this evaluation we have also examined different dimensions of the offered specially adapted instruction. An important finding is that few of the teachers teaching specially adapted instruction in Norwegian are formally trained to do so. However, the situation is somewhat better in the larger municipalities, but there is still some need for training here. The mid-sized municipalities have the greatest need for improving their skills level, and this is an area

² Norwegian translation: Særskilt norsk.

where few initiatives have been made by the municipalities to improve the skills of the teachers. Most municipalities communicate a need for raising their formal skills in teaching second languages; fewer have a need for raising their general cultural orientation.

Many teachers themselves express a wish to obtain formal skills in teaching Norwegian as a second language. The interpretation of this is that teachers working with minority speaking pupils are motivated and would like to attend formal tuition programs, but there is a lack of incentives.

We have found that it is more or less up to the teachers on the different class levels to organise the instruction for the pupils, and that there is a greater focus on practical and social needs than the pedagogical. One of the results is that the instruction of the pupils' specially adapted instruction in Norwegian classes is not necessarily co-ordinated with the curriculum in Norwegian as first language. Another result is that the majority of specially adapted instruction in Norwegian happens as an integrated part of the regular curriculum. In our opinion, this can be fruitful if the pupils are academically strong, and may be on the verge of qualifying for official Norwegian instruction, but is not necessarily equally fruitful for those that have more challenges to face, and may have a need for tuition in smaller groups or individually.

The school leaders' and the teachers' presentation of the methods of the instruction shows that bilingual/first language teachers ideally have a significant role to play in teaching language to their pupils. However, there are very few schools that hire bilingual/ first language teachers, and the respondents of this research pinpoint the lack of qualified applicants as the reason for this.

With one exception we cannot find examples of specially adapted instruction in Norwegian being pedagogically developed in the case study municipalities. If the teachers continue to use the methods they have always used, it is not likely that the pupils' results will improve.

Almost half of the school leaders in the municipalities in the case study think that it is difficult to cooperate with the parents of the minority speaking pupils, which was confirmed in the case study.

2.4 The transition to the curriculum in Norwegian as a first language

Norwegian as a second language is meant to be a transitional subject until the pupil has obtained adequate Norwegian skills in line with the curriculum in Norwegian as a first language. "Adequate Norwegian skills" is not a defined concept. In this evaluation we have examined the school practices for determining when a pupil can go from specially adapted instruction in Norwegian to the curriculum in Norwegian as a mother tongue.

The initial assessment shows that more than 30 percent of the schools do not have standardised procedures for how this process should be followed up. The most common tools of the teachers when it comes to determining when a pupil can finish the specially adapted instruction in Norwegian, is assessing his or her reading skills, observation and the individual schools tests. Both observation and school tests are assessment tools that are not standardised and differ between both schools and municipalities.

The schools in the case study municipalities estimate that half of the pupils receiving specially adapted instruction in Norwegian receive it for the duration of their schooling.

More than 30 percent of those responsible for instruction in the municipalities think that the governmental funding finances between 54 and 70 percent of the expenses of specially adapted instruction in Norwegian. The resources set aside for specially adapted instruction in Norwegian are, according to the principals in the case study municipalities, not sufficient to offer equal amounts of classes for specially adapted and regular Norwegian instruction.

In all the case study municipalities we visited it was the teacher teams that were responsible to organise the instruction based on the amount of hours available for specially adapted instruction in Norwegian. We have no data that can confirm that pupils are being kept in specially adapted instruction in Norwegian classes longer than is necessary due to financial reasons. However, we do feel that the lack of leadership control and of resource management at school level, as well as the inadequacy of teachers' skills and assessment procedures could together be reasons that make the specially adapted instruction in Norwegian unable to meet the individual students' needs.

2.5 Results of the efforts

The amendment to the Education Act (2004/2005) is an attempt to give the municipalities greater possibility to adapt their instruction locally. We have examined how the municipalities relate to the increased flexibility in the amendment in paragraphs 2-8 of the Education Act. The results show that the amendment has had limited effect for the municipalities. Most of the respondents say that they *to some extent* have obtained increased flexibility. The increased flexibility has mainly led to fewer pupils receiving tuition in their native language, and that specially adapted instruction in Norwegian has been prioritised. The strategy plan "Equal education in practice" is the government's newest tool to face the diversity in instruction needs when it comes to minority and majority language. There are very few municipalities that encourage their schools to try out new organisational models for specially adapted instruction in Norwegian. In conclusion one may argue that there is not much pedagogical development among the municipalities as a result of the strategy plan.

The measuring in the municipalities of the results of the instruction of pupils from linguistic minorities is assumed to be vital for how they develop new initiatives that can accommodate the needs of the pupils' tuition. In this evaluation we find that the municipalities state the usage of a number of tools to measure results. The most common measuring tool is tests of reading skills, which can be related to the national focus on basic reading skills. The individual schools' own tests are also being used to a large extent.

The case studies show that measuring results in this field is something that few municipalities have formalised into systems. There is only one municipality among our case study municipalities that has a formal system for measuring results. The awareness among the teachers of measuring results is low in all the case study municipalities. In the same way, the teachers find it difficult to analyse results based on assessment tests used for assessing the pupils, saying they think it is difficult to measure the results of the efforts made for the individual pupil.

In conclusion, the municipalities lack systems to measure the results of the instruction, and it is therefore difficult to evaluate *what actually works* and what will be beneficial for the pupils. There are several reasons to believe that this is a dysfunction in basic Norwegian instruction not only affecting minority speaking pupils. *Riksrevisjonen's research on the tuition in primary schooling*, which was handed over to Stortinget 28th of June 2006, contains conclusions that, to a large extent, coincide with the results from our own evaluation. Riksrevisjonen points to the fact that many primary schools do not look at how well the instruction is adapted to obtain its goals, and there is a significant lack of evaluation systems and follow-up in schools. Riksrevisjonen indicates that pupils with a need for additional help are particularly exposed.³

³

http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/Pressemelding_Dok_3_10_2005_2006.htm

3. Bakgrunn og formål for evalueringen

Denne evalueringens formål er å fremskaffe kunnskap omkring praktisering- en av norsk som andrespråk i norske kommuner, for å avdekke eventuelle svakheter ved gjeldende ordninger og praktiseringen av disse. Evalueringen skal bidra til beslutningsgrunnlag for arbeidet med den fremtidige innsats for opplæring for elever fra språklige minoriteter.

Etter tildelingen av oppdraget har det blitt tatt en beslutning om å utarbeide en ny læreplan med navnet "Grunnleggende norsk for språklige minoriteter". Den skal erstatte læreplanen i norsk som andrespråk⁴ og skal være en del av norskfaget. Dette betyr at norsk som andrespråk som eget fag skal opp- høre.

Beslutningen om å utarbeide en ny læreplan kommer etter omfattende de- batt om det er hensiktsmessig å ha en egen andrespråksplan. Denne debat- ten må ses i lys av forskningsresultater som viser at minoritetsspråklige ele- ver i Norge ligger etter majoritetsspråklige elever i skoleprestasjoner. Det har derfor vært reist spørsmål om språkopplæringen som gis til disse eleve- ne er tilstrekkelig og god nok. Et godt språklig fundament er en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg all annen undervisning.

Departementets beslutning om å utarbeide en ny læreplan i norsk for språk- lige minoriteter, rokker ikke ved det lovfestede grunnlaget minoritetsspråkli- ge elever har i opplæringsloven til særskilt tilrettelagt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære opplæringen. Denne evalueringens fokus er rettet mot hvordan skoler og kommuner prak- tiserer de statlig fastsatte rammene for særskilt norskopplæring. Resultatene fra evalueringen bør derfor være like aktuelle også i forbindelse med over- gangen til en ny læreplan.

3.1 Norsk som andrespråk – eget fag i grunnskoleopplæringen

Norsk som andrespråk har vært et eget fag i grunnskolen siden 1987 med innføring av Mønsterplanen av 1987. Før den tid fikk elever som flyttet til Norge tilbud om begynneropplæring i norsk i 1–2 år før de ble integrert i "vanlige klasser". Det ble imidlertid pekt på at mange elever hadde behov for fortsatt tilpasset norskopplæring etter disse første årene, og dermed ble fa- get "norsk som andrespråk" introdusert i 1987. Dette var et fag som først og fremst skulle være et overgangsfag inntil eleven kunne følge vanlig norsk- opplæring, men som også kunne følges alle grunnskoleårene dersom eleven hadde behov for det.⁵

I Mønsterplanen av 1987 (M87) var funksjonell tospråklighet en hovedmål- setting. Elevene skulle få opplæring både i morsmålet og i norsk som andre- språk. Fra 1987 ble norsk som andrespråk også et fag som elevene kunne få formell vurdering i. Karakteren skulle bli likeverdig med karakteren i faget norsk. Denne ordningen gjelder fremdeles både i grunnskolen og i videregå- ende opplæring. Fra og med Læreplanen av 1997 (L97) er ikke lenger to- språklighet en hovedmålsetting, og norsk som andrespråk er et overgangs-

⁴ <http://www.utdanningsdirektoratet.no> 22.06.06.

⁵ Kulbrandstad, Lise Iversen: Norsk som andrespråk og norsk – grunnskoleopplæring i ett flerkulturelt samfunn, fra Retvet, Ole og Klaus Jøran Tollan (red.): Kollokvium. Artikler om utdanning. Hamar: Høgskolen i Hedmark, Avdeling for lærerutdanning, 2002.

fag med målsetting om at elevene skal overføres til vanlig norsk. Noen vil imidlertid følge faget hele skoleløpet avhengig av hva slags kompetanse de oppnår.⁶

I L97 ble også norskplanen og norsk som andrespråkplanen strukturelt mer like. I motsetning til M87, hvor det var store forskjeller på innholdet i planene for norsk og norsk som andrespråk, var den eneste strukturelle forskjellen i L97 at planen for norsk som andrespråk også hadde målområdet "Kunnskap om egen språkkinnlæring". Vi kommer tilbake til en beskrivelse av ulikhetene mellom læreplanene under avsnitt 3.3.3.

I forbindelse med reformen "Kunnskapsløftet" og utarbeiding av nye læreplaner, nedsatte Kunnskapsdepartementet i april 2005 en arbeidsgruppe for å vurdere helheten i framtidens norskfag, spesielt i lys av de utfordringene et flerkulturelt samfunn skaper. Arbeidsgruppa ble bedt om å vurdere muligheten for å utarbeide en felles læreplan i norsk som også inkluderer mål for samiske, døve og minoritetsspråklige elever. Det vil si en læreplan i norsk for alle. I sin delrapport i mai 2005 konkluderte arbeidsgruppa med at det fortsatt var behov for egne læreplaner i andrespråkene, men at det bør utarbeides en planstruktur med fire læreplaner med felles plattform.

Arbeidsgruppa leverte sin sluttrapport i januar 2006⁷ og anbefalingene ble opprettholdt og utdypet. Hovedkonklusjonen i sluttrapporten var at man anbefalte norsk som *ett fag med fire læreplaner*. Det vil si at man skal ha én læreplan i norsk som morsmål, én for tegnspråkbrukere, én for elever med samisk som morsmål og én læreplan i norsk som andrespråk for språklige minoriteter. Arbeidsgruppa anbefalte videre å knytte disse fire læreplanene sammen med felles kompetansemål og perspektiv. Rapporten anbefalte også å utarbeide ressurs- og rettleidningsmateriell for elever med rett til særskilt norsk, samt å videreutvikle kartleggingsverktøy for disse elevene. Det ble også anbefalt å utarbeide retningslinjer for overgang fra norsk som andrespråk til vanlig norsk.

Begrunnelsen for arbeidsgruppas anbefaling om å opprettholde en egen læreplan for elever som får særskilt norsk, var blant annet at man ikke har noe holdepunkt for å si at det ikke er behov for faget norsk som andrespråk selv om erfaringene ikke er entydige. Berit Løddings rapport "Frafall blant minoritetsspråklige: Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen fra 10. klasse til videregående opplæring"⁸ som arbeidsgruppa blant annet refererer til, viser et sammensatt bilde. Undersøkelsen bygger på egne vurderinger fra minoritetsspråklige elever som har hatt norsk som andrespråk i grunnskolen. Det framkommer at elevene generelt er tilfredse med valg av norsk som andrespråk, men at halvparten gir uttrykk for at de har følt seg utenfor sosialt. For mange elever fungerer det som et overgangsfag til ordinær norskopplæring, men det er også eksempler på at elever har vært i norsk som andrespråk gjennom hele skoleløpet. Rapporten gir ikke noen entydig konklusjon i forhold til faget. Datamaterialet karakteriseres også av forskeren selv som mangelfullt, noe som gir usikkerhet rundt resultatene.

⁶ Norskfaget i det flerkulturelle samfunnet, delrapport. 2005.

⁷ Utdanningsdirektoratet (2006): Framtidens norskfag: Språk og kultur i eit fleirkulturelt samfunn.

⁸ Lødding, Berit: Frafall blant minoritetsspråklige: Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen fra 10.klasse til videregående opplæring. NIFU skriftserie nr 29/2003.

Arbeidsgruppa fant ikke med bakgrunn i eksisterende kunnskap å kunne anbefale at læreplanen i norsk som andrespråk ble avskaffet. Gruppa anbefalte derfor å opprettholde læreplanen, men med større grad av samordning med de øvrige norskplanene. I etterkant av dette er det altså bestemt at norsk som andrespråk som eget fag i grunnskolen skal avvikles fra høsten 2007. Læreplanen i norsk som andrespråk skal erstattes med en ny læreplan kalt "Grunnleggende norsk for språklige minoriteter". Det tas nye grep for å bedre minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner som i følge nasjonal og internasjonal forskning er dårligere enn majoritetsspråklige elevers resultater. Dette vil vi se nærmere på i det følgende.

3.2 Minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner

OECD-rapporten "Where Immigrant Students Succeed" utkom i april 2006. Den gir en komparativ framstilling av resultater fra PISA-undersøkelsen 2003. Den viser at minoritets elever er minst like motiverte og har like positive holdninger til skolen som majoritets elever. Likevel har de dårligere resultater enn majoritets elevene. Rapporten sammenlikner 17 ulike land med en betydelig andel minoritetsspråklige elever. Norge ligger under OECD-gjennomsnittet når det gjelder forskjeller mellom majoritets- og minoritets elever i matematikkferdigheter, leseferdigheter og problemløsningsferdigheter. Det vil si at det er større forskjeller mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner i Norge enn gjennomsnittet i OECD landene. Når det gjelder forskjeller i prestasjoner mellom første- og andre-generasjons innvandrere, skiller Sverige seg positivt ut blant de nordiske landene. I Danmark og Norge viser data at over 30 prosent av andregenerasjons innvandrere skårer under et kritisk nivå i ferdigheter.⁹ OECD-rapporten viser også at de landene som har små forskjeller i prestasjoner mellom minoritets- og majoritets elever og betydelig reduksjon i gapet mellom første- og andregenerasjons innvandrere, har veletablerte språkprogrammer med klart definerte mål og standarder.

Det er også gjennomført en rekke prosjekter av norske forskere som fokuserer på ulikhetene mellom minoritets- og majoritetsspråklige elevers prestasjoner. Anders Bakkens rapport "Minoritetsspråklig ungdom i skolen – reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?" som utkom i 2003, viser at minoritetsspråklige elever oppnår dårligere karakterer enn elever med norsk bakgrunn, og det kan se ut til at forskjellene har økt i løpet av det siste tiåret. Prestasjonsgapet skyldes ikke at minoritetsspråklige elever er mindre motiverte og møter skolen med mer negative holdninger. Bakkens rapport viser tvert imot at minoritetsspråklige elever faktisk gjør mer lekser, har i større grad enn majoritets elever planer om å ta langvarig utdanning, og utsettes for et sterkere mobilitetspress hjemmefra¹⁰. Dette er i samsvar med OECD-rapporten. Gapet i læringsresultater skyldes i stor grad at minoritetsspråklige elever vokser opp i familier som har dårligere økonomi, lavere utdanning og mindre tilgang på bøker og PC. Dette er ressurser som generelt er utslagsgivende og som har stor betydning for elevers muligheter i skolen.¹¹

Berit Lødding finner at frafallet i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring er høyere blant ungdom med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn enn blant ungdom med majoritetsbakgrunn, men forskjellene reduseres når det kontrolleres for om foreldrene er i arbeid. Forskjeller i omfanget av frafall i

⁹ OECD (2006): "Where Immigrant Students Succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003".

¹⁰ Med mobilitetspress menes forventninger om at barna skal lykkes i utdannings- og yrkesløp og derved stige på den sosial rangstigen.

¹¹ Bakken, Anders (2003): "Minoritetsspråklig ungdom i skolen". Oslo: NOVA.

overgangen mellom grunnskole og videregående skole forsvinner når det kontrolleres for foreldrenes utdanningsnivå.¹² Dette bekrefter altså Bakkens funn om at sosial bakgrunn og foreldres utdanningsnivå spiller en viktig rolle for elevenes tilbøyelighet til å fortsette i utdanning etter grunnskolen. Det påvirker også elevenes tilbøyelighet til å fortsette i utdanning etter grunnskolen. Det bør likevel bemerkes at andelen elever med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring har økt jevnt de siste ti årene.

Utdanningsdirektoratets årlige publikasjon Utdanningsspeilet sammenfatter relevant forskning og statistikk som beskriver tilstanden i grunnopplæringen. Utdanningspeilet 2005 viser at elever med norsk bakgrunn oppnår en høyere grunnskolepoengsum enn første- og andregenerasjons innvandrere og det er signifikante forskjeller mellom gruppene. Gitt at de ellers har samme kjennetegn som kjønn og deres sosiale bakgrunn målt i foreldres utdanningsnivå, oppnådde førstegenerasjons innvandrere 42,2 grunnskolepoeng i gjennomsnitt, andregenerasjons innvandrere 43,5 og elever med norsk bakgrunn 44,3 i 2005.¹³

Forskning viser altså et prestasjonsgap mellom minoritets- og majoritets-språklige elever i Norge. Hva gjøres for å redusere disse forskjellene? Økt fokus på dette gapet de senere årene har resultert i at politiske myndigheter mer aktivt har gått inn for å iverksette tiltak for å endre situasjonen. Det er blitt laget en helhetlig strategi for å sikre at minoritets-språklige elever på alle stadier skal få mulighet til likeverdig utdanning, og det er gjort endringer i de forvaltningsmessige rammene for å få dette til. Vi skal se nærmere på dette i det følgende.

3.3 Forvaltningsmessige rammer

De forvaltningsmessige rammene som regulerer opplæringen for minoritets-språklige elever er Opplæringsloven med tilhørende forskrifter og læreplanverket (L97). I tillegg er de politiske føringene for området angitt i strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis". De økonomiske rammene for opplæringen er angitt i tilskuddsordningen for opplæring for elever fra språklige minoriteter. Vi vil i det følgende se nærmere på betingelsene disse rammene legger for den særskilte norskopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen.

3.3.1 Endring av opplæringsloven og forskriften – mer fleksibel særskilt språkopplæring

Opplæring av elever fra språklige minoriteter i den offentlige grunnskolen er regulert i opplæringslovens § 2-8. Fram til september 2004 het det i lovteksten at kommunene har plikt til å gi elever med annet morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring inntil de hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Eleven hadde rett til alle tre typer opplæring under forutsetning av at det var egnet undervisningspersonale i kommunen.

Departementet mottok henvendelser om at denne bestemmelsen var vanskelig å gjennomføre i praksis fordi det ofte var vanskelig å skaffe kompetente morsmåls lærere og tospråklige lærere. Bestemmelsen gjorde det også vanskelig å finne gode pedagogiske og organisatoriske modeller for tilpasset opplæring for språklige minoriteter.

¹² Op cit 5.

¹³ Utdanningspeilet 2005, s 45.

Departementet gikk derfor inn for å endre opplæringslovens § 2-8 og friskolelovens § 3 – 5, som regulerer de samme rettighetene for elever i friskoler slik at skoleeier fikk økt råderom til selv å vurdere *hvordan* man skal tilby tilpasset opplæring.

Endringen trådte i kraft i september 2004, og forskriften til opplæringslovens § 2-8 lyder nå slik:

§ 2-8. Særskild språkopplæring for elever frå språklege minoritetar

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.

I mai 2005 ble også forskriften til opplæringslovens § 1 – 1 femte ledd endret. Forskriftsendringen ble gjennomført for å gjøre norskopplæringen mer fleksibel. Endringen i forskriften innebærer at det er opp til den enkelte skoleeier å bestemme om norskopplæringen skal gis etter en tilpasning til læreplanen i norsk eller etter læreplanen i norsk som andrespråk.

Forskriften til opplæringslovens § 1 – 1 femte ledd ble endret med virkning fra 1.5.2005, og lyder nå:

Elevar som har rett til særskild norskopplæring etter opplæringslova § 2-8 og friskolelova § 3 – 5 skal få opplæring etter ei tilpasning til læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplanen i norsk som andrespråk.

Oslo kommune iverksatte deretter sitt prosjekt "Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk – likeverdig opplæring i praksis".

3.3.2 Læreplanen i norsk som andrespråk

Inntil den nye læreplanen i "Grunnleggende norsk for språklige minoriteter" fastsettes av departementet, er det læreplanverket L97 som danner grunnlaget for undervisningen i norsk som andrespråk i grunnskolen.

Læreplanene i norsk og norsk som andrespråk har tilnærmet lik hovedstruktur. Den eneste strukturelle forskjellen mellom norskplanen og norsk som andrespråksplanen i L97 er at sistnevnte har området "Kunnskap om egen språklæring", noe som ses av oversikten under:

	Norsk som andrespråk	Norsk
L97	<ul style="list-style-type: none"> • Lytte og tale • Lese og skrive • Kunnskap om språk og kultur • Kunnskap om egen språklæring 	<ul style="list-style-type: none"> • Lytte og tale • Lese og skrive • Kunnskap om språk og kultur

Hentet fra Kulbrandstad 2002.

Norsk som andrespråk og norsk er to norskfag som dels fungerer som likeverdige alternativer og dels skal det første fungere som et overgangsfag til det andre. Dette innebærer at fagene må ha mye felles både når det gjelder innhold og arbeidsmåter. For eksempel er skriveopplæring sterkt vektlagt i begge planene. Det er også mange konkrete fellesemner på hvert trinn som kan egne seg for samarbeidsprosjekter mellom fagene. Det er likevel en rekke innholdsmessige ulikheter i planene og vi vil gå litt inn på disse (basert på Kulbrandstad, 2002).

Utgangspunkt i elevenes flerspråklige og flerkulturelle situasjon

Målene for planen er preget av elevenes to- eller flerspråklige livssituasjon. Faget skal gi elevene "bevissthet om sin egen utvikling som brukere av to språk", "et sammenliknende perspektiv på norsk og eget morsmål" og "styrke deres evne til å "sette ord på og reflektere over erfaringer som medlemmer av en språklig minoritet i det norske samfunnet".

Kunnskap om egen språklæring

Faget legger opp til at elevene skal bli kjent med hvordan begreper benevnes ulikt på morsmålet og på norsk, oppmuntres til å reflektere over hvordan de lærer nye ord og få hjelp til å vurdere egen leseferdighet og lytteferdighet.

Tverrfaglighet (integrering med andre fag)

Gjennom å fokusere på ulike faglige temaer skal andrespråksundervisningen bidra til at elevene utvikler ordforrådet og de øvrige språklige ferdighetene de trenger for å følge fagundervisningen på norsk. Man skal arbeide med begreper og uttrykk som tas opp i andre fag, lese fagtekster sammen og arbeide med forståelsen.

Tilrettelegging for både uformell og systematisk språklæring

Faget skal legge opp til at elevene skal få mulighet til å lære norsk i uformelle situasjoner som å formidle opplevelser i fritida og utvikle språk som kan gi innpass i lek som foregår på norsk.

Oversatt litteratur

Oversatt litteratur har større plass i andrespråksfaget enn i faget norsk. Typiske formuleringer fra andrespråksplanen er at elevene skal "lese mye og jevnlig både norske og oversatte tekster i ulike sjangere". Forskjeller mellom norske og oversatte tekster skal også undersøkes. I andrespråksplanen nevnes heller ingen forfattere ved navn. Dette er som i norsksplanen, men lærere skal velge litteratur med basis i visse føringer.

Videreutvikling av leseferdigheter

Faget legger mer vekt på videreutvikling av leseferdigheter enn læreplanen i norsk. Niendeklassinger skal for eksempel "vurdere egen leseferdighet, både

hastighet og forståelse, og sammenholde dette med lærerens vurdering, diskutere hva de kan gjøre for å bli bedre lesere og sammen med læreren sette mål og legge plan for et slikt arbeid.”

Læreplanen i norsk som andrespråk skiller seg altså innholdsmessig fra norskplanen selv om de har tilnærmet lik overordnet struktur.

Vi vet foreløpig lite om innholdet i den nye læreplanen som skal gjelde fra høsten 2007. Planen har fått navnet ”Grunnleggende norsk for språklige minoriteter” og i bestillingen fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet heter det at planen skal være nivåbasert. Den skal kunne benyttes uavhengig av elevenes alder og det årstrinn de følger opplæring i øvrige fag. Når elevene har oppnådd et tilstrekkelig ferdighetsnivå i norsk til å følge den vanlige opplæringen skal de følge opplæring etter ordinær læreplan for norsk.

3.3.3 *Strategiplanen likeverdig utdanning i praksis*

Utdannings- og forskningsdepartementet fremla i desember 2003 strategiplanen ”Likeverdig utdanning i praksis! – Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004 – 2009”. Strategiplanen er nå under revidering, og den reviderte utgaven skal få navnet ”Likeverdig opplæring i praksis”. Den vil inneholde endringer, men hovedmålsetningene er de samme.¹⁴

Strategiplanen tar sikte på å redusere forskjellene mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever i forhold til utbytte av og resultater i utdanning. Den skal bidra til et helhetlig perspektiv på innsatsen fra barnehage til høyskole og universitet, samt en helhetlig sammenheng mellom ulike tiltak på hvert nivå. Strategiplanen skal gi resultater på en rekke områder som til sammen skal bidra til å realisere de fem hovedmålene:

1. Bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder
2. Bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever
3. Øke andelen blant minoritetsspråklige elever og lærlinger som påbegynner og fullfører videregående opplæring
4. Øke andelen av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning
5. Bedre norskferdighetene til minoritetsspråklige voksne

Målgruppen for tiltakene i planen er minoritetsspråklige barn i førskolealder, språklige minoritets elever, lærlinger og voksne som i dag ikke har det læringsutbyttet og sosiale utbyttet av opplæringen som målsettingene for norsk utdanningspolitikk tilsier.

Planen er forpliktende for beslutningstakere og ansvarlige på alle nivåer, fra departement til den enkelte lærer. Tiltakene skal følges opp av Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, universitetene og høyskolene, voksenopplæringsinstitusjonene, fylkesmennene, skoleeierne, rektorene og lærerne på alle nivåer, samt barnehageeierne.

Strategiplanen formulerer en rekke tiltak som skal bidra til å nå ovennevnte mål, blant disse er å endre opplæringsloven for å øke kommunenes råderett over hvordan de vil tilby individuelt tilpasset språkopplæring til minoritetsspråklige elever og dermed bidra til utprøving av ulike modeller i særskilt tilrettelagt opplæring.

¹⁴ Se Kunnskapsminister Øystein Djupedals tale på konferansen ”Likeverdig opplæring i praksis”, <http://www.utrop.no/art.html?catid=1&artid=10499>.

3.3.4 Tilskuddsordningen

Målet med den statlige finansieringsordningen er i følge Rundskriv 10-2005 fra Utdanningsdirektoratet¹⁵ å bidra med finansiering slik at det blir gitt særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i grunnskolen i tråd med opplæringslovens § 2-8. Finansieringen av opplæringen i særskilt norsk er et spleiselag mellom kommunen og staten, og fordelingen mellom det statlige tilskuddet og den kommunale egenandelen vil variere fra kommune til kommune.

Rundskrivet fastsetter at for å avgjøre om en elev har rett til særskilt norskopplæring må kommunen avklare om eleven har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Det er ikke fastsatt i lovverket hva som er "tilstrekkelige kunnskaper i norsk". Rundskrivet slår fast at skolen må gjennomføre en kartlegging av elevens norskkunnskaper og gi en vurdering av hva slags norskopplæring som er best for eleven for å kunne oppnå gode norskkunnskaper. Det skal foreligge enkeltvedtak¹⁶ for hver elev som utløser rammetilskudd.

Størrelsen på det statlige tilskuddet blir fastsatt på grunnlag av (1) tallet på antall elever som får særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring og (2) tallet på språk det blir gitt morsmålsopplæring i. Tilskuddet beregnes separat for særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, men tilskuddet skal betales samlet til kommunen. Det fremgår av Utdanningsdirektoratets rundskriv at i realiteten er antall elever med rett til tilskudd lik antall elever som får særskilt norskopplæring. Det betyr at en elev som ikke har særskilt norsk heller ikke vil få tilskudd til morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.

Det er ingen regel for hvor mange timer særskilt norskopplæring kommunen er forpliktet å gi. Noen kommuner velger å legge antallet timer for norsk som morsmål til grunn, men dette kan variere mellom kommunene avhengig av kommunens ressurser og elevens behov.

Det er skolenes rapportering til GSI (Grunnskolenes Informasjonssystem) som utgjør beregningsgrunnlaget for det statlige tilskuddet. Dette har medført spekulasjoner om hvorvidt det ligger økonomiske gevinster for kommuner og skoleledere i å melde flere elever til særskilt norskopplæring enn de som har et reelt behov for denne type opplæring. Rambøll Management har derfor hatt et fokus på hvilken praksis skolene og kommunene har for kartlegging av elevens norskkunnskaper og rapportering til GSI både i den kvalitative og kvantitative datainnsamlingen.

3.4 Omfanget av elever som mottar særskilt norsk

Alle grunnskoler er pliktig å rapportere til GSI om hvor mange elever på hvert årstrinn som mottar særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring¹⁷. Denne registreringen gir imidlertid ingen informasjon om *hva slags* opplæring elevene får.

¹⁵ Rundskriv Udir – tilskot – 10 – 2005 *Statstilskot til opplæring for språklege minoriteter i grunnskolen. Særskild språkopplæring i norsk, morsmål og/eller tospråkleg fagopplæring – Kap. 225 post 64 underpost 11.*

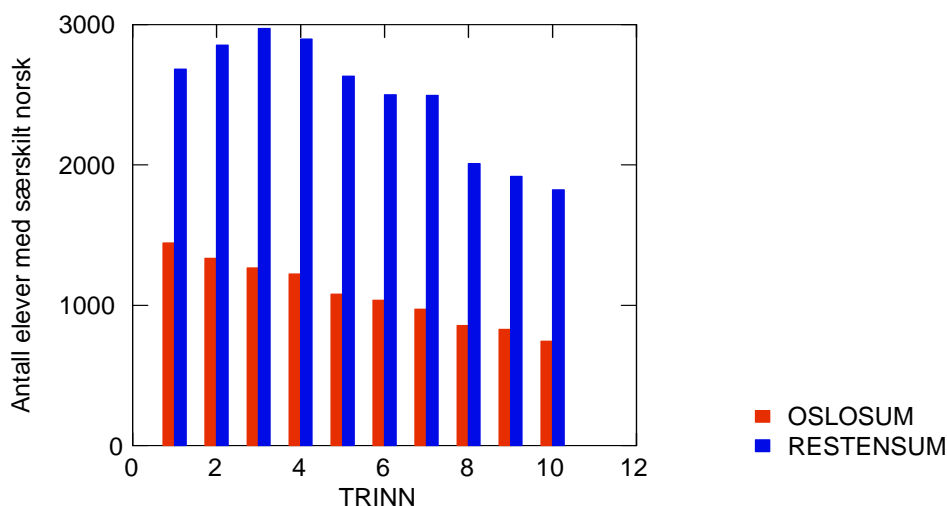
¹⁶ Enkeltvedtak gjøres av kommunen og videresendes til fylkesmannen som så utbetales tilskuddet. Fylkesmannen har også ansvar for kontrollrutiner.

¹⁷ Registreringen skjer to ganger i året, i mai og oktober. SSB har ansvar for innsamling av data i GSI, og sørger for at data overføres til KOSTRA (KommuneStatRapportering). Utdanningsdirektoratet setter i samarbeid med SSB premissene for hvilke data som skal samles inn.

Joar Aasen og Erik Mønness utførte i 2005 en studie av ressursituasjonen for opplæringen i norsk som andrespråk på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.¹⁸ Aasen og Mønness benyttet tre ulike datakilder: tall fra GSI 2004-2005, data om videregående skoler oversendt fra direktoratet og data spesielt innhentet for formålet av Norsk Gallup¹⁹. Undersøkelsen viser at av grunnskolenes 621 000 elever, var det 36 000 (5,8 prosent) som mottok særskilt norskopplæring. Aasen og Mønness beregnet at 83 prosent av disse, nærmere 30 000 elever, mottar undervisning i norsk som andrespråk. Hvorvidt denne undervisningen skjer på grunnlag av læreplanen i norsk som andrespråk, er imidlertid ikke kjent. Ikke alle skoler /lærere kjenner planen, og om den er kjent, tas den ikke uten videre i bruk.

Undersøkelsen viste også at det var en fallende tendens over klassetrinn, i den forstand at det er flest elever som får særskilt norskopplæring på barne-trinnet og at antallet deretter synker for hvert årstrinn. Dette er i samsvar med forutsetningene om at opplæringen i norsk som andrespråk skal være et tidsavgrenset overgangsfag.

Den fallende tendensen over klassetrinn illustreres av figuren under. Figuren viser også antall elever med særskilt norsk i henholdsvis Oslo og resten av landet. Figuren illustrerer dermed den høye relative andelen av minoritets-språklige elever i Oslo og resten av landet.



Figur 3.1: Antall grunnskoleelever med "særskilt norskundervisning" i et eller annet omfang i Oslo og i resten av landet, fordelt på klassetrinn, i registrerte tall. Anslagsvis 83 prosent av disse er Noa-elever. (Aasen og Mønness 2005: 10)

3.4.1 Variasjon mellom norske kommuner

Norske kommuner varierer i størrelse og omfang, og dette gjenspeiler seg også i antallet minoritetsspråklige elever i kommunene. Det er stor grad av variasjon mellom kommunene i Norge i antall minoritetsspråklige elever. Fra GSI 2005 - 2006 kan denne generelle oversikten leses²⁰:

¹⁸ Aasen, Joar og Erik Mønness (2005): Elever fra språklige minoriteter i grunn- og videregående skole – en studie av ressursituasjonen i norsk-som-andrespråk-undervisningen Hamar: Høgskolen i Hedmark. Oppdragsrapport nr. 3 – 2005.

¹⁹ Norsk Gallups materiale omfatter et stratifisert utvalg på 200 grunnskoler.

²⁰ Tallene er hentet fra GSI 17.02.2006.

- 7 % av kommunene har ingen elever som får SN
- 44 % av kommunene har mellom 1 og 20 elever som får SN (noe som utgjør til sammen 1730 elever)
- 28 % av kommunene har mellom 21 og 60 elever som får SN (noe som utgjør til sammen 4189 elever)
- 16 % av kommunene har mellom 61 og 200 elever som får SN (Dette utgjør til sammen 7052 elever)
- 4 % av kommunene har mellom 201 og 1000 elever som får SN (Dette utgjør til sammen 7889 elever)
- 1 % av kommunene har over 1000 elever som får SN (Dette utgjør til sammen 16 389 elever).

Det ligger en forventning i denne undersøkelsen om at antall minoritets-språklige elever i kommunen vil ha betydning for opplæringens organisering, rammer og innhold. Kommunestørrelse har derfor vært et av kriteriene for utvelgelse av casekommuner i denne undersøkelsen. Vi har imidlertid ikke foretatt casebesøk i kommuner med mindre enn 21 elever som mottar særskilt norsk.

3.5 Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen

Rambøll Management fikk i 2005 tildelt oppdraget om "Forskningsbasert evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen" fra Utdanningsdirektoratet.

Evalueringens formål er å fremskaffe kunnskap omkring praktiseringen av norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring for å avdekke eventuelle svakheter ved gjeldende ordninger og praktiseringen av disse. Målet er å kunne legge best mulig til rette for at den enkelte elev skal få tilpasset opplæring. Evalueringen skal også bidra til å utvikle et beslutningsgrunnlag for arbeidet med opplæring for elever fra språklige minoriteter.

Slik vi ser det, har evalueringen dermed et dobbelt formål:

For det første skal evalueringen danne et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for den nåværende innsatsen for særskilt norskopplæring for språklige minoriteter med særlig vekt på undervisningen i faget norsk som andrespråk. Det er indikasjoner på at faget norsk som andrespråk praktiseres forskjellig fra kommune til kommune og fra skole til skole, men det er begrenset kunnskap om utbredelsen av de ulike praksisene. Her skal evalueringen kartlegge hvordan særskilt norskopplæring og særlig norsk som andrespråk praktiseres.

For det andre skal evalueringen gi et beslutningsgrunnlag i det videre arbeidet med å utvikle en god språkopplæring for elever fra språklige minoriteter på alle nivåer i forvaltningen.

Rambøll Management identifiserte ut fra konkurransegrunnlagets problemstillinger fire overordnede evalueringstemaer. Disse temaene har vært styrende for våre datainnsamlingsaktiviteter.

- Tema 1: Administrative rammer og styring
- Tema 2: Organisering og tilrettelegging

- Tema 3: Ressurser
- Tema 4: Resultater og best practice.

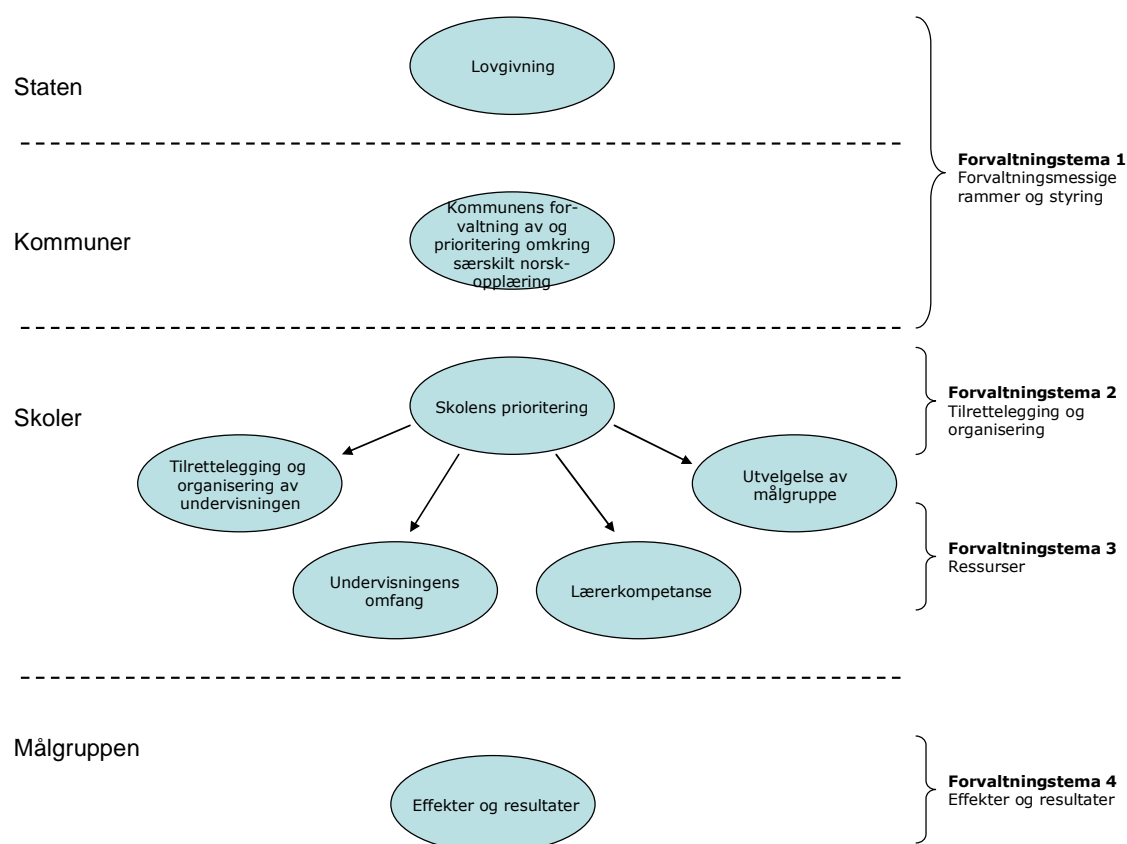
Tema 1 belyser hvordan administrative rammer og styringsredskaper påvirker praktiseringen av norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring. De administrative rammene omfatter blant annet opplæringsloven, læreplanen og reglene for tilskudd til opplæring av språklige minoriteter. Her er det interessant å belyse hvordan tilskudsreglene påvirker praksis omkring rapportering og eventuelt også ressursbruk. Dessuten omfatter de administrative rammene også de oppgavene (og målene) Kunnskapsdepartementet pålegger skoler og skoleeiere. Nettopp det kommunale råderommet i forhold til forvaltningen av opplæringen av språklige minoriteter er interessant, særlig sett i lys av endringen i opplæringsloven som har økt kommunens fleksibilitet.

Tema 2 dreier seg om hvordan norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring organiseres og tilrettelegges. Hvilke prinsipper er styrende i tilretteleggelsen av undervisningen? Hvilke elever får tilbudt særskilt norskopplæring og hvordan tas beslutningen om at de skal få det? Hvordan organiseres undervisningen og hvorfor nettopp på denne måten? Hvordan er samspillet med den øvrige undervisningen?

Under **tema 3** har vi sett på hvordan ressursene til særskilt norskopplæring benyttes. Dette gjelder både de faglige ressursene i form av lærernes kompetanse, de økonomiske ressurser i form av timetallsforbruk, samt øvrige ressurser. Vi har undersøkt hvorvidt underviserne er rustet til å ivareta undervisningen i norsk som andrespråk. Dessuten setter vi fokus på omfanget av undervisningen etter læreplan for norsk som andrespråk.

Under **tema 4** har vi vurdert resultatene av norsk som andrespråk. Hvilke kriterier bruker kommunene og skolene i vurderingen av resultatoppgåelse for elevene? Hvilke resultater oppnår de minoritetsspråklige elevene ved avslutningen av grunnskolen? Har kommunene og skolene noe system for å måle andelen minoritetsspråklige elever som går over til videregående opplæring?

Figur 3.2 Overordnet analysemodell for evalueringen av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen



3.6 Leseveiledning

Rapporten er strukturert som følger:

4. Metodisk tilnærming

Her gis en beskrivelse av det metodiske designet og de overveielene som ligger til grunn. Videre beskrives datainnsamlingen, spørreskjemaundersøkelsene og casestudiene.

5. Hvem får særskilt norskopplæring?

I dette kapitlet fokuserer vi på hvordan en elev kommer inn i særskilt norsk/norsk som andrespråk. Vi ser på hvilke vurderinger skolen legger til grunn for å gi en elev denne typen opplæring, i hvilken grad det gjennomføres en kartlegging av elevens språkkunnskaper og hvordan dette i så fall gjøres.

6. Kompetanse og organisering av opplæringstilbudet

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan opplæringen organiseres, hvordan lærerne samarbeider og hva slags kompetanse lærerne har. Videre ser vi på bruken av tospråklige lærere, læremidler og foreldresamarbeid.

7. Overgang til ordinær norskopplæring

Hvordan avgjør skolen når en elev har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær norskopplæring? Vi ser på hvilke kriterier skolen legger til grunn for dette.

8. Resultater

I dette kapitlet ser vi på hvordan kommunene og skolene vurderer måloppnåelse. Vi går inn på hva som er gode metoder i særskilt norsk, og hvilke eventuelle barrierer som eksisterer for å oppnå resultater.

9. Særskilt norsk i perspektiv

Vi ser på særskilt norsk i en bredere kontekst: Hva slags konsekvenser har våre funn og hvordan relaterer situasjonen seg i Norge til situasjonen i andre land det er naturlig å sammenlikne seg med?

4. Metodisk tilnærming

I dette kapittelet utdyper vi de metodiske valgene som ligger til grunn for evalueringens datamateriale.

Evalueringens datagrunnlag består av kvalitativt og kvantitativt datamateriale. I samsvar med evalueringsoppdraget er hovedvekten lagt på analysen av de kvalitative prosessene, altså praksis i og rundt opplæringen på skolene og i kommunen. Utgangspunktet for evalueringen er dermed lærere og rektors beskrivelse av og refleksjoner over egen eller skolens undervisningspraksis. Det vil si hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva elevene får ut av det.

I forlengelse av dette brukes de kvantitative analysene til å styrke kvalitative eksemplers generelle verdi.

4.1 Datainnsamling

4.1.1 Spørreskjemaundersøkelse i alle kommuner

Det ble gjennomført en spørreskjemaundersøkelse i alle landets kommuner som i følge GSI 2005 hadde elever som mottok særskilt norsk. Spørreskjemaundersøkelsens formål var å kartlegge opplæringen i særskilt norsk med hensyn til forvaltning, tilrettelegging, organisering, ressurser og resultater.

Denne undersøkelsen gir oss mulighet til å si noe generelt om situasjonen på de utvalgte områdene på tvers av kommuner i Norge. Som tabell 4.1 viser, ble undersøkelsen gjennomført med en svarprosent på 90 prosent for de kommunalt ansvarlige og 74 prosent for rektorene.

Tabell 4.1 Svarprosenter

Respondenttype	Størrelse på utvalg	Antall respondenter	Svarprosent
<i>Undersøkelse i alle landets kommuner</i>			
Rådmenn	401	361	90,02 %
<i>Undersøkelse i casekommuner</i>			
Rektorer	320	238	74,4 %

Ut av det samlede antall respondenter i undersøkelsen blant alle landets kommuner var det 13 som frafalt av følgende årsaker:

- 5 kommuner ønsket ikke å delta i undersøkelsen
- 4 kommuner har ingen elever med særskilt norsk²¹
- 4 kommuner frafalt på grunn av andre årsaker:
 - sykdom
 - ikke tid
 - svarer ikke på undersøkelser de ikke er pålagt å svare på
 - for omfattende undersøkelse

Varslingsbrev og spørreskjema ble sendt ut til rådmannen i kommunene i desember 2005. Rådmannen skulle gi brevet videre til den skoleansvarlige

²¹ Disse trekkes fra bruttostikkprøven, og vi oppnår dermed en rensset svarprosent på 91 %

som fikk muligheten til å besvare skjemaet i papirformat eller via Internett. I løpet av de to – tre første ukene av januar 2006 ble besvarelsene fulgt opp per telefon med mulighet for å gjennomføre spørreskjemaet over telefonen.

Norske kommuner varierer sterkt i størrelse og i organisering, og det vil derfor være variasjon både i forhold til hvem som har besvart skjemaet og hva denne personen har forutsetninger for å svare på. I kommuner med to-nivå-organisering (altså at man ikke har etatsjefer, men at skolene er direkte underlagt rådmannen), vil det trolig være rådmannen som har besvart spørreskjemaet, eventuelt i samarbeid med annet kompetent personale.

4.1.2 *Utvelgelse av kommuner til casestudier*

Kommunene er valgt ut på bakgrunn av informasjonsorienterte kriterier. Det er ikke tilstrebet statistisk representativitet i kommuneutvelgelsen, men fortrinnsvis tilstrebet en utvelgelse som dels kan danne grunnlag for sammenligning geografisk og størrelsesmessig og dels variasjon i forhold til kommunens forvaltning av opplæringen.

Utvelgelsen av kommuner ble foretatt ut fra følgende kriterier:

- Kommunen skulle ha flere enn 20 elever som mottok særskilt norsk. 49 prosent av kommunene oppfylte dette kriteriet. 44 prosent hadde under 20 og syv prosent hadde ingen slike elever.
- Kommune skulle ha varierende størrelse i forhold til elever som mottok særskilt norsk. På denne bakgrunn stilte vi opp følgende "kommunetypologi":
 - "Små" kommuner: 21-60 elever som mottar særskilt norsk
 - "Mellomstore kommuner": 61-1000 elever som mottar særskilt norsk
 - "Store kommuner": Over 1000 elever som mottar særskilt norsk.
- Kommunene skulle ha en forvaltning som var preget av høy eller lav grad av struktur og formaliserte systemer. En vurdering av disse kunne foretas på bakgrunn av spørreskjemaundersøkelsen blant de kommunalt ansvarlige.
- Kommunene skulle ha en geografisk spredning. Landsdelene Nord-, Sør-, Øst - og Vest-Norge skulle være representert.

Ut ifra disse kriteriene, og mer pragmatisk ut i fra evaluators faglige kjennskap til feltet, ble seks kommuner invitert til å delta i evalueringen. Kommunene er anonymisert i denne undersøkelsen.

4.1.3 *Kartlegging og casestudier i de seks utvalgte kommunene*

Fra hver av de utvalgte kommunene har vi følgende datakilder:

Spørreskjemaundersøkelse til alle skolene i kommunen

En mer detaljert spørreskjemaundersøkelse er gjennomført blant samtlige skoler i de utvalgte casekommunene. Skjemaet utdyper den landsdekkende undersøkelsen samt ytterligere temaer, herunder bruk av enkeltvedtak og kartlegging, arbeidsmetoder og organiseringsformer, resultater og resultatmåling.

Spørreskjemaets innhold er det samme i de seks kommunene slik at en sammenligning er mulig. Det skal likevel understrekes at de seks utvalgte kommunene er valgt for å representere ulike vilkår og erfaringer blant landets kommuner, men at delundersøkelsene på tvers av kommuner ikke må oppfattes som representative for landet som helhet. De sammenhenger som er utledet kan bare oppfattes som tendenser for generelle landsdekkende sammenhenger og ikke mer enn det.

Undersøkelsen er gjennomført med en samlet svarprosent på 74,4 prosent.

Spørreskjemaundersøkelsen ble sendt ut per e-post til samtlige rektorer på skolene i casekommunene i mars 2006. Rektorer som ikke hadde besvart spørreskjemaundersøkelsen ble purret per e-post to ganger i løpet av de to ukene undersøkelsen ble gjennomført.

Kvalitative intervjuer på utvalgte skoler

Vi har besøkt to skoler i hver kommune med unntak av én der vi bare besøkte én skole. Grunnen til dette var at det ikke lyktes kommunen å få to skoler med i undersøkelsen. I alt har ni skoler deltatt i undersøkelsen. Skolene er valgt ut av forvaltningen på bakgrunn av antall elever ved skolene som mottar særskilt norsk slik at de utvalgte skolene samlet sett gir et dekkende bilde av feltet. Med unntak av de to kommunene som representerer de "store", har vi typisk besøkt noen av kommunens skoler med høyest andel elever som mottar særskilt norsk. I de to "store" kommunene har vi besøkt skoler som i større grad representerer et gjennomsnitt.

På hver skole har vi gjennomført kvalitative intervjuer med rektor, 2-3 lærere i norsk som andrespråk/særskilt norsk, 2-3 kontaktlærere, samt i ett tilfelle 4 morsmålslærere og i ett tilfelle også sosiallærer. Rektor har valgt ut lærerne som skal intervjues.

Denne undersøkelsen gir oss mulighet til å komme tett på praksisen i opplæringen på konkrete skoler vi har besøkt. Utgangspunktet for intervjuene var ut i fra en intervjuguide der vi ber lærerne beskrive og reflektere over egen undervisningspraksis og utdype med konkrete eksempler hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva elevene får ut av det. En slik kvalitativ tilgang gir ikke umiddelbart mulighet for å generalisere, men gir anledning til å peke på vesentlige kvalitative problemstillinger som det kan være verdifullt å se på videre.

Intervjuene utdypet evalueringstemaene kvalitativt, herunder innhold og metoder i opplæringen, opplæringens resultater, ledelse, samt samspill mellom skole og kommuneadministrasjon. Intervjuene har foregått som semistrukturerte kvalitative intervjuer med fokus på praksisbeskrivelser og refleksjoner. Intervjuene ble skriftlig dokumentert i intervjuguiden underveis i intervjuet og renskrevet etterpå.

Kvalitative intervjuer med kommunalt ansvarlige

I hver kommune har vi hatt en kontaktperson på forvaltningsnivå. Vi har brukt kontaktpersonene i forbindelse med booking av casebesøk og formidling av relevante dokumenter fra kommunen. Vi har også gjennomført kvalitative intervjuer med disse personene som faglig ansvarlige for opplæringen av språklige minoriteter i kommunen.

Intervjuene utdypet evalueringstemaene kvalitativt i forhold til kommunens innsats på området. Intervjuene har foregått som semistrukturerte kvalitative intervjuer med fokus på praksisbeskrivelser. Intervjuene ble skriftlig dokumentert i en intervjuguide underveis i intervjuet og renskrevet etterpå.

Tabell 4.2 Oversikt over intervjupersoner

Intervjupersoner	Antall intervju	Antall personer
Representanter for forvaltningen	6	8
Rektorer	11	11
Lærere i norsk som andrespråk/særskilt norsk	9	20
Kontaktlærere	7	13
Morsmåslærere/tospråklige lærere	1	4
I alt	34	56

Kvantitative data

Evalueringsens kvantitative analyser er basert på statistiske opplysninger om antall elever som mottar opplæring i særskilt norsk i hver kommune fra GSI oktober 2005, samt våre egne spørreskjemaundersøkelser.

4.2 Evalueringens forløp

Evalueringen er gjennomført i dialog med Utdanningsdirektoratet. Evalueringens metoder og vurderinger er drøftet underveis med førsteamanuensis Else Ryen ved Universitetet i Oslo. Alle evalueringens resultater og konklusjoner står likevel Rambøll Management alene ansvarlig for.

5. Hvem får særskilt norsk?

Vi vet at mellom 5 og 6 prosent av elevene i grunnskolen deltar i særskilt norskopplæring²² og at dette tallet er ganske stabilt over år. Vi vet imidlertid lite om hvordan det avgjøres hvilke elever som skal motta særskilt norsk. Det har fra ulike hold blitt hevdet at elever blir feilplassert i særskilt norskopplæring. Med jevne mellomrom dukker det også opp kritiske røster i media som hevder at antallet elever som får særskilt norskopplæring er lik antallet elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Det hevdes at det ikke foretas grundige kartlegginger av elevenes språkferdigheter når de begynner å skolen, men at elevene automatisk får tilbud om særskilt norsk på bakgrunn av sin etniske opprinnelse. Videre har det vært hevdet at det ligger økonomiske gevinster for skolen i å melde flest mulig elever med behov for særskilt norskopplæring til GSI.

Statens rundskriv til kommunene om tilskudd til opplæring for elever fra språklige minoriteter fastsetter at for å avgjøre om en elev har rett til særskilt norskopplæring må kommunen avklare om eleven har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Det er ikke fastsatt i lovverket hva som er "tilstrekkelige kunnskaper i norsk".

Rundskrivet angir at skolen må gjennomføre en kartlegging av elevens norskkunnskaper og gi en vurdering av hva slags norskopplæring som er best for eleven for at eleven skal kunne oppnå gode norskkunnskaper. Kartleggingen skal fungere som grunnlag for å fatte enkeltvedtak om særskilt språkopplæring²³. Det er ikke nærmere angitt hva en kartlegging innebærer, og det finnes svært få kartleggingsverktøy i Norge som er spesielt beregnet på minoritetsspråklige. Det er riktignok utarbeidet lesekartleggingsprøver på sju forskjellige minoritetsspråk. Disse bygger på lesekartleggingsprøvene på norsk som er utviklet av Senter for leseforskning ved Universitetet i Stavanger.

I vår undersøkelse har vi vært interessert i å finne ut mer om hvilke rutiner og metoder kommunene og skolene har for kartlegging av elevenes norskkunnskaper. Er det slik at kommunene gir skolene klare føringer for hvordan elevenes norskkunnskaper skal kartlegges? Arbeides det systematisk med kartlegging av den enkelte elev? Hvilke kartleggingsverktøy benyttes i de tilfeller hvor man har en etablert kartleggingspraksis?

5.1 Kartlegging av elevenes norskkunnskaper

I Ot.prp. nr 55 (2003–2004) fra Utdannings- og forskningsdepartementet som er forarbeidet til endringen av opplæringslovens § 2-8, fremkommer det at departementet har merket seg at mange høringsinstanser har etterlyst kartleggingsmaterieell for vurdering av elevers språkkunnskaper (s. 16). Departementet skriver at Læringscenteret²⁴ arbeider med å videreutvikle kartleggingsverktøy for å hjelpe skolene i å vurdere når elevene er i stand til å følge den vanlige opplæringen i norsk. Inntil dette verktøyet er ferdig utviklet, henviser departementet til en veiledning utarbeidet av Fylkesmannen i

²² Joar Aasen og Erik Mønness, 2005.

²³ Særskilt språkopplæring består av tre komponenter: særskilt norskopplæring morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Fokus for denne undersøkelsen er særskilt norskopplæring. Etter lovendringen i 2005 medfører ikke lenger rett på særskilt norskopplæring rett på morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

²⁴ Læringscenteret inngår nå i Utdanningsdirektoratet.

Oslo og Akershus²⁵ i 2003. Denne veiledningen har til hensikt å veilede kommunalt ansvarlige, skoleledere og lærere i kartlegging og vurdering av elevenes språkferdigheter.

I veiledningen defineres kartlegging som

“... det en gruppe lærere gjør når de systematisk samler inn og bearbeider informasjon for å få et helhetlig bilde av elevenes språkferdigheter. Språkferdighetene er et nødvendig grunnlag for elevene til å mestre skolens fag. Kartleggingen kan skje ved hjelp av ulike screeninger, prøver, notater, observasjoner eller andre metoder en gruppe lærere systematisk benytter i samarbeid i klassen. Disse hjelpemidlene kalles i veiledningen kartleggingsverktøy. Kartlegging i denne betydningen er derfor ikke synonymt med normerte eller standardiserte tester” (ibid:7).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har også utarbeidet en modell for hvordan kartleggingsprosessen ideelt sett burde foregå (ibid:40). Denne modellen er en tretrinnsmodell hvor *trinn én* er å kartlegge elevenes språkferdigheter på klassenivå. Det er elever som ikke har en tilfredsstillende aldersadekvat faglig utvikling som bør kartlegges. Kartleggingen utføres av de lærerne som underviser elevene. Andre lærere som underviser i for eksempel matematikk, natur- og miljøfag, geografi, samfunnsfag eller praktisk- estetiske fag, bør delta i drøftinger i kartleggingsteamet for å gi et helhetlig bilde av elevenes språkferdigheter og behov.

De elevene som etter kartlegging på *trinn én* har vansker og behov lærerne er usikre på årsakene til, får en utdypet kartlegging på *trinn to*. Kartleggingen går i dybden på spesifikke områder og gjennomføres i samarbeid mellom norsklærer/norsk som andrespråklærer, morsmåls lærer og skolens ressursteam ved for eksempel logoped, sosiallærer eller spesialpedagog. Hensikten er å kunne avgjøre om vanskene har årsak i at eleven lærer seg et andrespråk eller om de skyldes spesialpedagogiske behov. Det innhentes informasjon fra elevenes nettverk som består av de foresatte og eventuelle representanter fra barnehage, skolefritidsordning, leksehjelp og helsestasjon. Det må innhentes samtykke fra foresatte om kartlegging på *trinn to*.

Dersom det er sannsynlig at eleven har spesialpedagogiske behov, gjennomføres også en kartlegging på *trinn tre*. Her utreder PPT eleven med henblikk på lese- og skrivevansker eller spesifikke lærevansker. På dette trinnet i kartleggingen kan det vise seg at eleven, i tillegg til å ha behov for særskilt språkopplæring, også har behov for spesialpedagogiske tiltak. Eleven må dermed ytterligere utredes av PPT.

5.1.1 Kartleggingspraksis i skolene

I spørreskjemaundersøkelsen til de kommunalt ansvarlige ba vi respondene ta stilling til noen utsagn om kartleggingspraksis i deres kommuner. Tabell 5.1 viser at bare 6,4 prosent av kommunene gir ensartede retningslinjer som skolene er forpliktet til å følge når de skal vurdere hvilke elever som skal få undervisning i særskilt norsk/norsk som andrespråk.

²⁵ Nå Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus.

Tabell 5.1 Under følger tre utsagn om hvor stor grad av frihet skolene har til å vurdere hvilke elever som skal få undervisning i norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring. Hvilket utsagn stemmer best med praksis i din kommune? (Kommunalt ansvarlige)

	Antall	Prosent
Kommunen gir ensartede retningslinjer som skolen er forplikt til å følge	23	6,4%
Kommunen gir veiledning, men skolen står fritt til å tilrettelegge	191	52,9%
Skolene står selv for vurdering, uten retningslinjer fra kommunen	144	39,9%
Vet ikke	3	0,8%
Total	361	100,0%

I 52,9 prosent av kommunene gis det veiledning om hvordan man skal vurdere hvilke elever som skal få tilbud om særskilt norsk, men skolene står fritt til å tilrettelegge vurderingen selv. I hele 39,9 prosent av kommunene står skolene selv for vurderingen uten retningslinjer fra kommunen. Dette forteller oss at svært få kommuner gir skolene ensartede retningslinjer i arbeidet med å kartlegge den enkelte elevs norskkunnskaper, og at rutiner og systemer for kartlegging av elever i stor grad er overlatt til skolene selv å utarbeide. Analysen viser at det er større sannsynlighet for at de kommunene med mange elever som mottar særskilt norsk, har ensartede retningslinjer enn de kommunene som har få elever.

For å kunne si noe mer konkret om skolenes praksis, har vi spurt skolelederne om hvordan de vil betegne kartleggingspraksis ved sin skole. Tabell 5.2 viser at 59,4 prosent av skolelederne i de seks casekommunene mener at kartleggingspraksis er preget av at det er flere aktører som vurderer eleven, og at disse aktørene følger fastlagte prosedyrer.

Tabell 5.2 Hvilket alternativ stemmer best for kartleggingspraksis når det skal avgjøres om en elev skal motta særskilt norsk på din skole? (Skoleledere i casekommunene)

	Antall	Prosent
Én aktør vurderer eleven og følger ingen bestemte prosedyrer	2	1,0%
Én aktør vurderer eleven og følger fastlagte prosedyrer	10	5,0%
Flere aktører vurderer og følger ingen bestemte prosedyrer	66	32,7%
Flere aktører vurderer eleven og følger fastlagte prosedyrer	120	59,4%
Vet ikke	4	2,0%
Total	202	100,0%
Ubesvart	28	12,2%

Dette resultatet tyder på at en stor andel av skolene, i mangel av føringer fra kommunen, har utarbeidet sine egne prosedyrer for kartlegging. Ingen av skolene som var omfattet av casestudiene hadde imidlertid skriftliggjort prosedyrene eller rutinene for kartleggingen.

32,7 prosent av skolelederne mener at flere aktører vurderer eleven, men at disse ikke følger noen bestemt prosedyre. Dette resultatet kan bety at kart-

leggingspraksisen ved disse skolene er preget av tilfeldigheter avhengig av hvilke lærere som er involvert og hvilke elever som kartlegges.

Vi har også spurt nærmere hvem de ulike aktørene som deltar i kartleggingen er (tabell 5.3). Resultatene viser at kontaktlærer er den som hyppigst deltar i kartleggingen av elevene.

Tabell 5.3 Hvilke aktører deltar i vurderingen/kartleggingen og hvor ofte deltar de? (Skolelederne i casekommunene)

	Alltid	Ofte	Noen ganger	Sjelden	Aldri	Vet ikke	Total
Skoleleder	24,3%	18,8%	31,2%	17,3%	8,4%	,0%	202
Kontaktlærer	67,3%	22,3%	8,4%	1,5%	,5%	,0%	202
PPT	2,5%	9,9%	41,1%	30,2%	13,9%	2,5%	202
Tospråklig lærer	10,4%	21,8%	22,8%	16,8%	21,8%	6,4%	202
NOA-lærer/ norsklærer	61,4%	22,3%	7,4%	2,0%	3,5%	3,5%	202
Andre lærere	10,4%	22,3%	40,1%	18,3%	6,4%	2,5%	202
Foreldre	30,7%	20,8%	27,2%	14,4%	5,4%	1,5%	202

67,3 prosent av respondentene har oppgitt at kontaktlærer *alltid* deltar i kartleggingen. 61,4 prosent oppgir at lærer i norsk som andrespråk *alltid* deltar. Disse resultatene underbygges også av de kvalitative intervjuene, der det fremgikk at det i de fleste tilfeller var kontaktlærer eller lærere i norsk som andrespråk som hadde ansvaret for at de elevene det var aktuelt for ble kartlagt.

Rektor deltar også relativt hyppig i kartleggingen. En årsak til dette kan være at enkeltvedtaket knyttet til språkopplæring for elever fra språklige minoriteter formelt sett skal gjøres av rektor.

5.1.2 Skolenes bruk av kartleggingsverktøy

Som en del av nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i skolen, har det vært gjennomført obligatorisk kartlegging av leseferdighet på andre og syvende trinn i fireårsperioden 2000–2004. Senter for leseforskning i Stavanger har utviklet prøvene. Prøvene er ikke spesielt utviklet for minoritetsspråklige elever, men er en del av den generelle oppfølgingen av elevers leseferdigheter. Prøvene er utviklet for å kunne identifisere elever som trenger ekstra støtte for å komme i gang med leseutviklingen²⁶. Det er utarbeidet en veiledning for hvordan disse kartleggingsprøvene kan brukes overfor elever med norsk som andrespråk, og det er også utarbeidet kartleggingsprøver på flere minoritetsspråk. Linker til disse dokumentene eller hvordan man kan anskaffe dem, ligger tilgjengelig på skolenettet.no.²⁷

Vi vet fra blant annet Oslo kommune at resultater fra kartleggingsprøver i norsk var det som fikk kommunen til å sette fokus på norskopplæringen for minoritetsspråklige elever²⁸. Resultater fra disse prøvene har i utprøvsperioden vist en positiv utvikling. Bruken av disse prøvene i skolens kartleg-

²⁶ Utdanningspeilet 2005:50.

²⁷

http://skolenettet.no/moduler/templates/Module_Article.aspx?id=24304&epslanguage=NO

²⁸ Oslo kommune, Utdanningsetaten, "Forsterket tilpasset norsk", 2005.

gingsarbeid kan være et eksempel på hvordan kartleggingsmateriale som ikke er spesielt utviklet for minoritetsspråklige elever kan være til hjelp i kartleggingsarbeidet.

Tabell 5.4 viser stor variasjon i bruken av kartleggingsverktøy på skolene. Kartlegging av leseferdighet hos elever på 2. og 7. årstrinn er det mest brukte kartleggingsverktøyet blant skolene i casekommunene. Deretter følger samtale med elevens foreldre, observasjon og skolens egenutviklede prøver. Bare én skole oppgir å ikke bruke noe kartleggingsverktøy.

Tabell 5.4 Hvilke kartleggingsverktøy benytter skolen når den skal avgjøre hvem som skal motta særskilt norsk? (Skoleledere i casekommunene)

	Antall	Prosent
Nasjonale prøver (da de forelå)	81	40,1%
Karakterer	33	16,3%
Kartlegging av leseferdighet hos elever på 2. og 7. årstrinn	154	76,2%
Kommunens egenutviklede prøver	60	29,7%
Skolens egenutviklede prøver	107	53,0%
Mappevurdering	41	20,3%
Observasjon som kartleggingsverktøy	123	60,9%
Fortelling som kartleggingsmetode	32	15,8%
TOSP – Tospråklig prøve på urdu og norsk	28	13,9%
Kartleggingsprøver på morsmål	23	11,4%
Samtale med elevens foreldre	138	68,3%
Intet kartleggingsverktøy	1	,5%
Annet	49	24,3%
Vet ikke	1	,5%

Prosentene summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har vært mulig å sette flere kryss i spørsmålet.

Når det gjelder foreldresamtaler som verktøy i kartleggingen, viste intervjuene ute blant caseskolene at måten skolene involverte foreldrene i kartleggingsprosessen på varierte mellom skolene. Slik vi oppfattet det ved de fleste skolene, ble foreldrene først involvert når foreldrenes samtykke til enkeltvedtak om særskilt norskopplæring skulle innhentes. Involvering av foreldrene varierte imidlertid med skoleslag; det var vanligere at barneskolene kontaktet foreldrene på et tidlig tidspunkt i kartleggingen enn ungdomsskolene.

Hele 53 prosent av skolene oppgir å benytte skolens egenutviklede prøver i kartleggingen av elevene. Utvikling av kartleggingsprøver krever en særskilt kompetanse som vi ikke forutsetter at alle lærere i norsk eller særskilt norsk innehar, noe som gjør dette resultatet spesielt interessant. Årsaken til at så mange skoler utvikler sine egne kartleggingsverktøy, er trolig den tidligere nevnte mangelen på standardisert kartleggingsmateriale for minoritetsspråklige elever. En konsekvens av at så mange skoler bruker egenutviklede prøver i kartleggingsprosessen, kan være at kartleggingen av elevens språkkunnskaper foregår på mange forskjellige måter mellom skoler og mellom kommuner. Intervjuer med lærere viste også at kartleggingspraksis ofte varierte fra lærer til lærer. Lærerne ga også uttrykk for at å gjennomføre kartleggingen var én ting, men å tolke resultatene av kartleggingsprøvene

var en annen og mer krevende oppgave som de ikke alltid mente seg kompetente til å gjennomføre.

5.2 Bruk av enkeltvedtak

Dersom kartleggingen av minoritetsspråklige elevers språkkunnskaper viser at de ikke vil kunne nyttiggjøre seg den ordinære opplæringen i skolen uten særskilt tilrettelagt språkopplæring, kreves det et enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Enkeltvedtak er forankret i forvaltningslovens § 2²⁹. Det er ikke mulig å gjøre et vedtak om særskilt norskopplæring for en gruppe elever. Hver elev skal individuelt kartlegges og vurderes. Kravet som settes til enkeltvedtak når eleven er under 18 år er at foreldrene skal varsles før rektor gjør et vedtak. Videre har elevens foreldre krav på å få se alle dokumenter i saken og å få uttale seg før vedtaket gjøres. Elevens foreldre skal også ha skriftlig beskjed når vedtaket er fattet med begrunnelse for vedtaket og klagefrist.

Elevens foreldre har ikke plikt til å ta imot tilbudet om særskilt språkopplæring.

Det er antall elever med enkeltvedtak som kommunene rapporterer til GSI og som utgjør grunnlaget for utbetaling av tilskudd til opplæring av elever fra språklige minoriteter, jevnfør statens rundskriv 10/2005.

Casestudiene viste at ordningen med enkeltvedtak ble praktisert svært forskjellig på skolene. En skole vi besøkte visste ikke om at særskilt språkopplæring krevde enkeltvedtak, og flere andre oppga at de ikke praktiserte enkeltvedtak. Blant de skolene som brukte enkeltvedtak var det med to unntak vanskelig for oss å få noe konkret svar på hvor lenge et vedtak var gyldig. Konsekvensen av denne uklarheten kan være at elever får særskilt norskopplæring i flere år uten at det foretas en ny kartlegging av det reelle behovet for denne typen opplæring. Det var også slik på en av ungdomsskolene vi besøkte at skolen videreførte vedtaket fra barneskolen, altså at elever som hadde hatt særskilt norsk på barneskolen automatisk fikk det også på ungdomsskolen, uten noen reell kartlegging av elevens behov.

Den praksisen vi avdekket i våre casestudier bekrefter langt på vei grunnlaget for de negative utspillene som har vært rundt ordningen med særskilt norskopplæring for elever fra språklige minoriteter. Kombinasjonen av manglende rutiner og prosedyrer for kartlegging og fravær av bruk av enkeltvedtak kan bety at det er elever som får særskilt norsk som ikke nødvendigvis har behov for det. I casestudiene har vi imidlertid også vært oppmerksomme på at det hender at elever som *har* behov for særskilt opplæring *ikke* får det. En konsekvens av manglende kartleggingsrutiner og prosedyrer kan også være at elever som har reelle språkopplæringsbehov ikke blir oppdaget.

Lærere og rektorer ved caseskolene var relativt enstemmige i sin vurdering av at alle som har et behov for det får tilbud om særskilt norskopplæring. Lærerne uttrykte imidlertid bekymring for om elevene får *nok* særskilt norskopplæring. De mente at behovet for størsteparten av elevene er større enn det de kan dekke gjennom de tildelte ressursene til særskilt norsk. Det var

²⁹ Forvaltningsloven § 2, 1. ledd bokstav a:

"Enkeltvedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekt).

også felles for flere av lærerne at de uttrykte størst bekymring for de elevene som "lå på vippen" mellom særskilt norsk og ordinær norskopplæring, det vil si de som nesten var gode nok til å kunne gå over fra særskilt norsk til ordinær norskopplæring. Årsaken var at lærerkreftene alltid måtte rettes mot de nyankomne og de "svakeste" elevene, og at de elevene som "lå på vippen" ikke fikk nok oppmerksomhet. Flere lærere mente derfor at det var de "svakeste" elevene som fikk det beste opplæringstilbudet, mens de elevene som lå i midtsjiktet fikk det dårligste tilbudet. En drøfting av innholdet i særskilt norskopplæring vil vi komme nærmere tilbake til i kapittel 6.

Det var for øvrig felles for samtlige skoler vi besøkte at de nevnte foreldrenes samtykke til enkeltvedtak som en barriere for at alle elever som trenger det skal få særskilt norskopplæring. I følge intervjupersonene hører det med til sjeldenhetene at foreldre nekter å ta imot tilbudet om særskilt språkopplæring (gi samtykke til enkeltvedtak), men det er flere foreldre som gir uttrykk for at de oppfatter særskilt norskopplæring som en "annenrangs norskopplæring" og som motvillig gir sitt samtykke.

Vi spurte både lærere og rektorer om hva de gjorde dersom det var elever de mente hadde behov for særskilt norskopplæring, men som ikke fikk det fordi foreldrene ikke ønsket å gi sitt samtykke. Svarene vi fikk tyder på at praksis i flere av skolene er at lærerne likevel ivaretar disse elevenes opplæringsbehov ved å delvis inkludere dem i den særskilte norskopplæringen slik de også gjør med andre elever som har behov for særskilt tilpasset opplæring. Dette impliserer at elever som har foreldre som takker nei til tilbudet om særskilt norskopplæring likevel får denne typen opplæring i enkelte tilfeller. Lærere og rektorer legitimerer denne praksisen gjennom prinsippet om tilpasset opplæring³⁰. Lærernes og rektorenes handlinger i slike tilfeller er forståelige ettersom de i utgangspunktet har vurdert det slik at eleven har behov for særskilt norskopplæring for å kunne nå et norskspråklig nivå der hun kan nyttiggjøre seg den ordinære opplæringen på skolen. Det endrer likevel ikke det faktum at en slik praksis ikke er i tråd med de forvaltningsmessige retningslinjene som satt for denne typen opplæring.

I denne sammenhengen er foreldrenes begrunnelse for å si nei til særskilt norskopplæring interessant. Vi har i denne undersøkelsen ikke gjort intervjuer med foreldre til elever som mottar særskilt norsk, men vi har spurt lærere og rektorer om hva som er foreldrenes begrunnelser for ikke å motta tilbudet om særskilt norsk. De begrunnelsene som gjentas er at det oppleves som stigmatiserende å få et annet opplæringstilbud enn majoritetselevne og at foreldrene ofte har et annet syn på elevenes språknivå enn det lærerne har vurdert det til.

Dersom skoler i enkelte tilfeller velger å gi elevene særskilt norskopplæring på tross av at foreldrene har takket nei til tilbudet, kan dette være kritikkverdig i forhold til opplæringsloven, og det vil kunne skade den gjensidige tilliten som er nødvendig for et godt samarbeid mellom skole og foreldre. Vi vil videre bemerke at en slik praksis synes lite hensiktsmessig i forhold til bruken av de ressursene som elever med enkeltvedtak utløser. Ressursene skal brukes til opplæring for de elevene som utløser enkeltvedtak og ikke til ekstra støtte for elever som ikke har enkeltvedtak. I ytterste konsekvens kan en slik praksis bety en utvanning av tilbudet til de elevene som har enkeltvedtak. Skolene er imidlertid forpliktet til å gi elevene individuelt tilpas-

³⁰ Prinsippet om tilpasset opplæring, det vil si at alle elever skal få en opplæring som er tilpasset deres evner og behov, har vært et grunnleggende prinsipp norsk utdanning gjennom flere tiår, og er senest befestet i Læringsplakaten som en del av reformen Kunnskapsløftet.

set opplæring. Vi innser at det i mange tilfeller kan være snakk om en avveining av behovet for særskilt norsk eller behovet for individuelt tilpasset opplæring. Denne problemstillingen kan utgjøre et dilemma dersom foreldrene takker nei til særskilt norskopplæring.

5.2.1 *Forskjeller mellom casekommunene*

Vi har i metodekapittelet gjort rede for hvilke kriterier som ble lagt til grunn for utvelgelse av casekommuner. Utvelgelsen ble gjort på bakgrunn av en antagelse om at større kommuner (i betydningen kommuner med mange elever som får særskilt norsk) ville ha større grad av formaliserte systemer og strukturerer enn mindre kommuner (i betydningen kommuner med få elever som få elever som mottar særskilt norsk), og at dette ville ha konsekvenser for praksis i skolene.

Våre funn når det gjelder kartleggingspraksis og bruk av enkeltvedtak bekrefter i stor grad disse antagelsene. Det viser seg at skoler i små kommuner i liten grad har kjennskap til de statlige rammebetingelsene for opplæringen for elever fra språklige minoriteter, og at kartlegging av elevene ofte er overlatt til en enkelt lærer. Denne læreren følger ofte ikke fastlagte rutiner og prosedyrer for kartlegging.

I skolene i de større kommunene synes det å være en større grad av bevissthet rundt rammebetingelsene for opplæringen, noe som særlig gjelder på rektornivå. De to store casekommunene har imidlertid ulik tilnærming til opplæringen av minoritetsspråklige elever, og kartlegging og bruk av enkeltvedtak praktiseres ulikt i de to kommunene. Vi har i tabell 5.5 nedenfor utarbeidet en forenklet fremstilling av funnene fra casekommunene på disse områdene:

Tabell 5.5 Kartleggingsprosedyrer i casekommunene.

Struktur og systemer/kommune størrelse	Store kommuner <i>Over 1000 elever</i>	Mellomstore kommuner <i>61 – 1000 elever</i>	Små kommuner <i>21 – 60 elever</i>
Mindre grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u>Kommune 1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lærerne har ikke faste prosedyrer for kartlegging • Lærerne etterlyser kartleggingsverktøy • Rektor benytter enkeltvedtak • Elevene kartlegges ikke jevnlig, uklart hvor lenge et enkeltvedtak er gyldig 	<p><u>Kommune 3</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Liten kunnskap om skolens ansvar og statlige føringer • Ingen faste prosedyrer for kartlegging • Få kartleggingsverktøy i bruk, mest subjektive vurderinger • Rektor praktiserer ikke enkeltvedtak 	<p><u>Kommune 5</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Stort sett bare nyankomne elever blant de minoritetsspråklige elevene • Lærerne kjenner ikke til krav og lovverk på området • Lærerne praktiserer ikke kartlegging • Lærerne kjenner ikke til kartleggingsverktøy og prosedyrer • Rektor benytter ikke enkeltvedtak
Høy grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u>Kommune 2</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lærerne vet hvilke prosedyrer som skal følges i kartleggingen • Lærerne vet hvilke redskaper som kan brukes i kartleggingen, eller hvem de skal spørre om dette • Klare ansvarsforhold mellom lærere og ledelse • Rektor praktiserer enkeltvedtak • Elevene kartlegges jevnlig, enkeltvedtaket varer i ett skoleår • Kommunen har utarbeidet standard enkeltvedtaksformular som skolene kan finne på kommunens internett-sider. Formularet er oversatt til syv språk. 	<p><u>Kommune 4</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lærerne følger faste prosedyrer i kartleggingen • Klare ansvarsforhold mellom lærere og ledelse • Lærerne benytter bestemte kartleggingsverktøy (tester) • Rektor benytter enkeltvedtak • Elevene kartlegges jevnlig, enkeltvedtaket varer ett skoleår. 	<p><u>Kommune 6</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Stort sett bare nyankomne elever blant de minoritetsspråklige elevene • Til dels systematiserte rutiner og prosedyrer for kartlegging • Lærerne savner tydeligere retningslinjer for kartlegging • Lærerne bruker bestemte kartleggingsverktøy (tester) • Rektor praktiserer ikke enkeltvedtak

Kilde: Spørreskjemaundersøkelse blant skoleledere i casekommunene og kvalitative intervju med skoleledere og lærere på skoler i casekommunene

Veiledningen fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus legger vekt på at kartleggingen av minoritetsspråklige elever skal foregå på en systematisk og dokumenterende måte. I vår undersøkelse hadde to av de seks kommunene en praksis som ligner på den som anbefales i veiledningen. Som det fremgår av tabellen over, er det en stor og en mellomstor kommune som har en praksis som ligner mest på den anbefalte, nemlig kommune 2 og kommune 4. I disse kommunene hadde både rektor og lærere en klar bevissthet om hvilke rammebetingelser som gjaldt for opplæringen av elever fra språklige minoriteter, og hvilke prosedyrer skolen måtte følge for å kunne fatte enkeltvedtak. I kommune 1, en stor kommune, hadde rektorene vi snakket med stor kunnskap om de statlige rammebetingelsene for opplæringen, men det manglet lokale retningslinjer og fortolkninger både på kommune- og skolenivå.

Selv om kommune 2 og 4 hadde en praksis som lå tett opp til den som er anbefalt fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, hadde skolene i kommunene likevel utfordringer. De prosedyrene og retningslinjene som var fastlagt for kartlegging, var uformelle i den forstand at de ikke var dokumenterte. Det var også til dels uklarhet rundt hvilke av lærerne som hadde ansvaret for at de elevene som hadde behov for det ble kartlagt. Mange av de lærerne vi snakket med på de øvrige skolene uttrykte stor frustrasjon over manglende retningslinjer og konkretisering av hva en kartlegging innebærer.

5.2.2 *Økonomiske incentiver i særskilt norsk?*

Hver elev som rapporteres inn til GSI med behov for særskilt språkopplæring, utløser et fastlagt beløp som tilfaller den pågjeldende kommune og skole. Dette kan oppfattes som et økonomisk incentiv til å få kommuner til å innrapportere elever som har behov for særskilt norsk. Spørsmålet er så om kommunene handler etter dette incentivet.

Rektorene i de casekommunene som har mange elever som mottar særskilt norsk ga som allerede nevnt et solid inntrykk i forhold til at de var godt kjent med rammebetingelsene for opplæringen for elever fra språklige minoriteter. Dette har trolig flere årsaker, blant annet at i store kommuner er ofte flere fullmakter overført fra kommuneadministrasjonen til skolenivået. Dette betyr at rektorer i store kommuner har et større forvaltningsmessig ansvar enn rektorer i små kommuner. Det vil også være slik at for skoler med mange minoritetsspråklige elever vil tilskuddet til særskilt språkopplæring kunne utgjøre en betydelig andel av skolens budsjett, mens på skoler med få elever med behov for særskilt språkopplæring utgjør tilskuddet kun en mindre andel av budsjettet.

Våre intervjuer med rektorene i casekommunene viste at rektorene hadde svært ulike oppfatninger av tilskuddsordningen, og at disse oppfatningene i stor grad var avhengig av kommunens størrelse (i betydningen antall elever som får særskilt norsk). I de små og mellomstore kommunene fikk vi et klart inntrykk av at tilrettelegging av særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter kunne være en stor utfordring både praktisk og faglig. I og med at de hadde så få elever med behov for særskilt norskopplæring, betydde heller ikke statstilskuddet så mye for skolens samlede budsjett, og det var ingen ting som tydet på at kommunene overrapporterte antall elever til særskilt norsk av økonomiske årsaker. Tvert imot kan det etter vår vurdering i disse kommunene være en større fare for at det er elever med behov for særskilt norsk som ikke får et tilbud på grunn av manglende kartleggingsrutiner.

I de store kommunene med mange elever som mottar særskilt norsk hadde rektorene en større bevissthet om bedriftsøkonomiske forhold enn i de små

kommunene. En av rektorene fortalte at hun overlot kartlegging av elever fullstendig til lærerne fordi hun var så bevisst at hver elev med særskilt norsk betydde økte midler til skolen at hun derfor ikke ville kunne være i stand til å foreta en objektiv vurdering. Tabell 5.3 viste at til sammen 43,1 prosent av skolelederne i casekommunene deltar i vurderingen av om elevene skal tilbys særskilt norskopplæring. Analysen viser at dette er mest vanlig i de store kommunene.

5.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått gjennom de forvaltningsmessige retningslinjene for vurdering av elever som kan få særskilt norskopplæring og sett på hvordan disse praktiseres i kommunene. Det viser seg at praksis i grunnskolene i Norge er svært forskjellig både når det gjelder kartlegging av elevenes språkkunnskaper og når det gjelder praktiseringen av enkeltvedtak. Mangel på standardiserte kartleggingsverktøy og fastlagte rutiner og prosedyrer for kartlegging har resultert i at skolene benytter et bredt spekter av kartleggingsverktøy og mange skoler benytter egenutviklet kartleggingsmateriale. Utvikling og bruk av kartleggingsmateriale krever en spesiell kompetanse som vi ikke forventer at alle kontaktlærere og norsk som andrespråklærere er i besittelse av. Vi mener derfor at skolenes praksis rundt kartlegging i større grad bør standardiseres, og at skolene bør få tilgang på materiale som både klargjør kartleggingsprosedyrene og hvilke verktøy lærerne kan bruke i kartleggingsprosessen. Det viser seg også at kommunenes praktisering av enkeltvedtak i forbindelse med særskilt norskopplæring varierer. Her synes det å være mangel på kunnskap om kommunenes forpliktelser i forbindelse med enkeltvedtak.

6. Kompetanse og organisering av opplæringstilbudet

Vi har så langt vært gjennom de statlige rammene for opplæringen og hvilke redskaper og rutiner kommunene har for kartlegging av elever som kan ha behov for særskilt norsk. Hva slags tilbud elever som kommunen kvalifiserer til særskilt norskopplæring faktisk får, vil være avhengig av en rekke faktorer på kommune- og skolenivå. Kommunens prioritering av opplæringen, kommunal egeninnsats i form av timer til undervisning, lærerkompetanse og ikke minst hvordan opplæringen organiseres og hvilke metoder som benyttes, er med på å utforme det opplæringstilbudet eleven får.

Prinsippet om tilpasset opplæring har stått sterkt i Norge i flere tiår. Tilpasset opplæring innebærer at alle sider ved læringsmiljøet tar hensyn til variasjoner når det gjelder elevenes forutsetninger og behov. Evalueringen av L97 har vist at skolen har vært for lite følsom overfor disse variasjonene og da spesielt i forhold til minoritetsspråklige elever.

Et forskningsprosjekt som inngikk i evalueringen av Reform 97 dokumenterte hvordan elever med svake norskkunnskaper ved to skoler i Oslo oppnådde langt dårligere resultater enn andre skoleelever fordi de ikke fikk delta i undervisningen i like stor grad som andre elever.³¹

For at minoritetsspråklige elever skal kunne nå samme faglige resultat som elever med norsk som morsmål, må de ta igjen det forspranget de majoritetsspråklige elevene har og hvert år lære mer enn deres medelever. Dette krever at opplæringen forsterkes og tilpasses ytterligere. Gjennom tiltakene i Strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis" har kommunene fått økt fleksibilitet i hvordan de tilbyr tilpasset opplæring for språklige minoriteter. Vi vil i det følgende se på hvordan kommunene i praksis har tilrettelagt opplæringen.

6.1 Kompetanse

Det har vært liten kunnskap om hva slags kompetanse lærere som underviser i norsk som andrespråk faktisk besitter, og deler av denne evalueringen er ment å bidra til økt kunnskap om nettopp dette. En undersøkelse Utdanningsetaten i Oslo gjennomførte høsten 2003, viste at kun én av femten lærere som underviste i norsk som andrespråk hadde særskilt kompetanse i faget³².

Det er ingen formelle krav til lærere som skal undervise i norsk som andrespråk utover de kravene som stilles til alle lærere i grunnskolen. Flere høyskoler tilbyr norsk som andrespråk og migrasjonspedagogikk som fordypningsenhet i allmennlærerutdanningen og som videreutdanning for lærere. Både norsk som andrespråk og migrasjonspedagogikk tar sikte på å kvalifisere til pedagogisk arbeid med to- eller flerspråklige barn og har derfor mange felles mål og momenter. I norsk som andrespråk er hovedvekten lagt på de språklige emnene for å kvalifisere lærerne til å arbeide med særskilt norskopplæring, mens i migrasjonspedagogikk er hovedvekten på de pedagogiske emnene.

³¹ Øzerk, Kamil (2003): *Sampedagogikk*. Oplandske bokforlag.

³² http://www.utdanning.ws/templates/udf_4744.aspx

6.1.1 Kommunenes vurdering av lærernes kompetanse

Vi spurte i breddeundersøkelsen til alle landets kommuner om hvordan de vurderte sin egen oversikt over kompetansen til lærerne som underviser i særskilt norsk, samt eventuelt behov for kompetanseheving. Resultatene er presentert i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Under følger noen utsagn vedrørende kompetanseutvikling i norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring. Angi i hvilken grad du er enig i utsagnene - (Kommunalt ansvarlige)

	I meget høy grad	I høy grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Vet ikke	Total
Kommunen har oversikt over kompetansen blant lærere som underviser i norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring	23,8%	43,5%	23,0%	7,2%	1,4%	1,1%	361
Det er behov for kompetanseheving blant lærere som underviser i norsk som andrespråk/ særskilt norskopplæring	22,4%	35,2%	36,0%	2,8%	1,4%	2,2%	361

To tredjedeler av norske kommuner vurderer at de i *meget høy* eller *høy grad* har oversikt over kompetansen blant lærerne som underviser i særskilt norsk. Til sammen vurderer hele 94 prosent av kommunene at det er behov for kompetanseheving blant lærere som underviser i særskilt norsk, og 57 prosent mener at det i *meget høy grad* eller *høy grad* er behov for kompetanseheving.

Kompetansebehovet varierer med kommunestørrelse. Hvis vi ser på hvor mange elever som i følge GSI mottar særskilt norsk i de ulike kommunene, finner vi at i kommuner med over 1000 elever – det vi i vår casetypologisering kaller "store kommuner", og som det bare er fem av i Norge – melder to av disse fem om *meget høy* eller *høy grad* av behov for kompetanseheving. Tre av fem kommuner oppgir å ha *noen grad* av kompetansehevingsbehov. Ingen sier i *liten grad*. Disse fem store kommunene har til sammen nesten halvparten av elevene som får særskilt norsk i Norge; over 16 000 elever.

I de kommunene som har mellom 201 og 1000 elever i særskilt norsk, melder hele 83 prosent at de i *meget høy* eller *høy grad* har kompetansehevingsbehov. Disse kommunene har altså et større behov for kompetanseheving enn de største kommunene. Dette dreier seg om 18 kommuner som til sammen har 7 889 elever i særskilt norsk.

Av kommuner som har mellom 61 og 200 elever i særskilt norsk, sier 60 prosent at de har *meget høy* eller *høy grad* av kompetanseutviklingsbehov. Dette utgjør 64 kommuner som til sammen har 7 052 elever i særskilt norskopplæring.

I kommuner med 21-60 elever sier 67 prosent at de i *meget høy grad* eller *høy grad* har behov for kompetanseutvikling. Dette utgjør 107 kommuner som til sammen har 4 189 elever i særskilt norsk. I kommuner med 1-20 elever oppgir 49 prosent å ha *meget høy* eller *høy grad* av behov for kompetanseutvikling, noe som utgjør 162 kommuner som til sammen har 1 730 elever i særskilt norsk.

Vi ser altså at tyngdepunktet av elevene som får særskilt norsk befinner seg i de fem største kommunene. Alle disse kommunene har iverksatt kompetanseutviklingstiltak og dette har bidratt til at kompetansenivået her er bedre og behovet dermed mindre, slik kommunal forvaltning vurderer det. Det er imidlertid fortsatt et relativt stort behov for økt kompetanse også her.

I de *mellomstore kommunene* (61-1000 elever) er behovet for kompetanseheving mer prekært. Det er færre kommuner som har iverksatt kompetanseheving her. 61 prosent av kommunene med 201-1000 elever har iverksatt tiltak, og 48 prosent av kommunene med 61-200 elever har iverksatt tiltak. Det betyr at behovet fortsatt er stort, noe som også bekreftes av funn fra casestudiene (se oversikt i tabell 6.2). Det er alvorlig at kompetansebehovet er så stort i disse kommunene, for det angår mange elever: Til sammen 14 941 elever mottar i følge GSI særskilt norskopplæring i disse kommunene.

I de *små kommunene* er det også et uttalt behov for kompetanseheving, og her er det færre som har iverksatt tiltak. I kommuner med 21-60 elever er det 42 prosent som har iverksatt kompetanseutviklingstiltak, og i kommuner med 1-20 elever er det 24 prosent som har iverksatt tiltak.

Hovedtendensen i materialet viser altså at det er de *mellomstore kommunene* som har det største behovet. I de store kommunene er det fokus på kompetanseheving og det er iverksatt kompetansehevingstiltak, mens det i de mellomstore kommunene er stort behov for kompetanseheving og i liten grad iverksatt kompetansehevingstiltak.

De kvalitative svarene viser at de kompetanseutviklingstiltakene som kommunene har iverksatt i de fleste tilfeller er kurs og nettverk som ikke gir studiepoeng. Regionale/områdespesifikke nettverkssamlinger for lærere som underviser minoritetsspråklige elever utgjør en vesentlig del av svarene. En del kommuner oppgir også etter-/videreutdanning på høyskole-/universitetsnivå i norsk som andrespråk som kompetanseutviklingstiltak som blir benyttet.

En annen ordning som forekommer i svarmaterialet er hospiteringsordninger. Lærere hospiterer på andre skoler, fortrinnsvis større skoler med flere elever og mer erfarne lærere. Tanken er å få i gang kompetanseoverføring fra erfarne lærere til mindre erfarne lærere.

6.1.2 *Skoleledernes vurdering av lærernes kompetanse*

I undersøkelsen som gikk ut til alle skoleledere i de seks casekommunene, spurte vi om hva slags kompetanse lærerne som underviser i særskilt norsk besitter. Resultatene viste at hele 77 prosent av skolene i undersøkelsen har allmennlærere som underviser i særskilt norsk. 52 prosent oppgir at de har personale med spesialpedagogisk utdanning som underviser i særskilt norsk, og 39 prosent oppgir at de har førskolelærere med tilleggsutdanning som underviser i dette. 38 prosent oppgir at de har universitetsutdannede (adjunkt eller lektor) som underviser i særskilt norsk og 34 prosent oppgir at de har allmennlærere med videreutdanning i norsk som andrespråk eller migrasjonspedagogikk (som gir studiepoeng). 18 prosent oppgir at de har allmennlærere med etterutdanning (som ikke gir studiepoeng), og 14 prosent oppgir at de har universitetsutdannede (adjunkt eller lektor) med norsk som andrespråk i fagkretsen.

Disse resultatene betyr at de fleste lærerne som underviser i særskilt norsk har allmennlærerutdanning, men også at en del lærere med spesialpedago-

gisk utdanning innehar denne rollen. Et fåtall av lærerne har særskilt kompetanse i norsk som andrespråk. Disse resultatene stemmer godt overens med våre erfaringer fra casebesøkene.

Når det gjelder hvilke kompetansehevingsbehov skolelederne mener at lærerne har, mener et flertall av skolelederne at det først og fremst trengs kompetanse i tospråklighet og andrespråksinnlæring (83 %), mens en betydelig andel (57 %) mener at det er behov for kompetanse i kultur, sosialisering og identitetsutvikling. Det er ikke store variasjoner mellom kommuner av ulik størrelse i dette.

Av de lærerne vi snakket med i dybdestudier av skolene, var det omtrent ti lærere som hadde særskilt kompetanse i norsk som andrespråk eller flerkulturell pedagogikk. De fleste lærerne hadde allmennlærerutdanning. De lærerne som hadde særskilt kompetanse i norsk som andrespråk, vurderte at dette var svært nyttig i undervisningen. Utdanning i norsk som andrespråk gir didaktiske forutsetninger som konkret kan komme til nytte. De lærerne som hadde særskilt utdanning i norsk som andrespråk var bedre i stand til å gi pedagogiske begrunnelser for valg av metoder i opplæringen enn lærere som ikke har denne utdannelsen.

Når det gjelder tilbud om kompetanseheving, varierte det naturlig nok i de ulike kommunene hva slags tilbud lærerne hadde fått. I en liten kommune hadde de arrangert nettverksmøter med nabokommunene hvor man har hatt workshops og erfaringsutveksling. Lærerne mente at dette hadde vært nyttig, men at det samtidig var nyttigere med forelesninger enn med erfaringsutveksling i workshops og liknende. I en stor kommune vurderte en skoleleder vi snakket med at kompetansehevingstilbudet for lærere i norsk som andrespråk var bra, men at det er for lite vikarmidler til dette. Skolen kunne få veiledning fra kommuneadministrasjonen hvis de ba om det.

Mange av de lærerne vi snakket med som ikke hadde særskilt kompetanse i norsk som andrespråk eller flerkulturell pedagogikk, kunne godt tenke seg slik kompetanse. Imidlertid er det en barriere for lærerne i å ta videreutdanning i norsk som andrespråk at det ikke er lagt opp til at de kan få økonomisk kompensasjon for å ta et slikt studium. Hvis de vil ta videreutdanning må de studere ved siden av full jobb, noe som oppleves som for mye å påta seg. En lærer i en mellomstor kommune fortalte at hun hadde bedt om fri for å følge forelesninger i forbindelse med et kurs i norsk som andrespråk som ville gi 10 studiepoeng. Læreren ble trukket i lønn for de timene hun ikke underviste og tok dette som et tegn på at denne typen videreutdanning ikke ble prioritert fra ledelsens side.

På den annen side var det også noen lærere som fortalte at de var pålagt av skoleledelsen å undervise i særskilt norsk. Disse lærerne hadde liten motivasjon både for å undervise i særskilt norsk og for å kompetanseutvikle seg innenfor faget.

6.1.3 *Forholdet mellom kommunestørrelse og kompetanse*

I tabell 6.2 presenteres en forenklet oversikt over kompetansesituasjonen i casekommunene oppdelt etter kommunestørrelse. Med "særskilt kompetanse" mener vi lærere med videreutdanning i norsk som andrespråk/migrasjonspedagogikk.

Tabell 6.2 Oversikt over casekommunenes kompetansenivå.

Struktur og systemer/ kommunestørrelse	Store kommuner <i>Over 1000 elever</i>	Mellomstore kommuner <i>Mellom 61 og 1000 elever</i>	Mindre kommuner <i>Mellom 21 og 60 elever</i>
Liten grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u><i>Kommune 1</i></u></p> <p><i>Kommunen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Noen grad av oversikt over lærernes kompetanse • Høy grad av behov for kompetanseheving • Har iverksatt noen kompetansehevingstiltak <p><i>Skolene vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 av 10 skoler har lærere med særskilt kompetanse 	<p><u><i>Kommune 3</i></u></p> <p><i>Kommunen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Noen grad av oversikt over lærernes kompetanse • Liten grad av behov for kompetanseheving • Har ikke iverksatt kompetansehevingstiltak <p><i>Skolen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 av 10 skoler har lærere med særskilt kompetanse 	<p><u><i>Kommune 5</i></u></p> <p><i>Kommunen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Høy grad av oversikt over lærernes kompetanse • Noen grad av behov for kompetanseheving • Har ikke iverksatt kompetansehevingstiltak <p><i>Skolen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 av 2 skoler (N=2) har lærer med særskilt kompetanse
Høy grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u><i>Kommune 2</i></u></p> <p><i>Kommunen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Høy grad av oversikt over lærernes kompetanse • Noen grad behov for kompetanseheving • Har omfattende plan og tiltak for kompetanseheving av lærere <p><i>Skolen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 av 10 skoler har lærere med særskilt kompetanse 	<p><u><i>Kommune 4</i></u></p> <p><i>Kommunen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Noen grad av oversikt over lærernes kompetanse • Høy grad av behov for kompetanseheving • Har iverksatt kompetansehevings-tiltak <p><i>Skolen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 av 10 skoler har lærere med særskilt kompetanse 	<p><u><i>Kommune 6</i></u></p> <p><i>Kommunen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Noen grad av oversikt over lærernes kompetanse • Noen grad av behov for kompetanseheving • Har iverksatt kompetansehevings-tiltak <p><i>Skolen vurderer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingen skoler har lærere med særskilt kompetanse

Kilde: Kommunalt ansvarlig og skoleledere i casekommunene

Oversikten viser at samtlige kommuner har få lærere med særskilt kompetanse til å undervise i norsk som andrespråk. I de store kommunene oppgir 4 av 10 skoler å ha én eller flere lærere med særskilt kompetanse, mens i de mellomstore kommunene var det mellom 1 og 3 av 10 skoler som oppga å ha én eller flere lærere med særskilt kompetanse. I de minste kommunene er det nesten ingen lærere med slik kompetanse. Av de til sammen åtte skolene som besvarte spørreskjemaundersøkelsen i de små kommunene, var det kun én skole som oppga å ha en lærer med særskilt kompetanse i norsk som andrespråk. Resten av skolene hadde ingen lærere med særskilt kompetanse.

En ytterligere analyse av materialet viser at det i de små kommunene ikke er noen skoler med mer enn én lærer med særskilt kompetanse i norsk som andrespråk. I de mellomstore kommunene er det til sammen to skoler som oppgir å ha mellom 2 og 4 lærere med særskilt kompetanse. I de store kommunene oppgir 15 prosent av skolene å ha mellom 2 og 4 lærere med særskilt kompetanse. Bare noen få skoler oppgir å ha flere enn 4 lærere med særskilt kompetanse i norsk som andrespråk/migrasjonspedagogikk.

Resultatene viser med andre ord at det er sjelden at en skole har mer enn én lærer med særskilt kompetanse selv om dette er noe mer vanlig i store kommuner enn i mellomstore og små kommuner. Casestudiene viste at det ofte er slik at det er noen skoler i kommunen som har mer kompetanse enn andre; for eksempel skoler med innføringsklasser. Her konsentreres ofte lærere som har kompetanse innenfor migrasjonspedagogikk og norsk som andrespråk, og disse lærerne fungerer til en viss grad som ressurspersoner for de øvrige skolene. Dette gjelder særlig i store og mellomstore kommuner. I små kommuner er det mindre vanlig med såkalte mottaksskoler eller innføringsklasser.

Vi ser at det i de store kommunene har blitt iverksatt kompetanseutviklings tiltak. Disse er imidlertid forskjellige i innhold og omfang. *Kommune 2* har en omfattende kompetanseutviklingsplan i samarbeid med høgskoler og universiteter som omfatter alle kommunens skoler. *Kommune 1* tilbyr kurs i norsk som andrespråk, fagnettverk og kurs knyttet til tiltak i strategiplanen. Kompetanseutviklingstiltakene i denne kommunen er imidlertid langt mindre omfattende enn i *kommune 2* og langt mindre kjent blant lærerne i kommunen. Kommunalt ansvarlig mener imidlertid at lærerne har sterkt behov for kompetanseheving.

I de mellomstore kommunene er situasjonen verre med hensyn til lærernes særskilte kompetanse. Her ser vi imidlertid stor forskjell på kommunal forvaltnings fokus på dette. På tross av svært lav andel lærere med særskilt kompetanse i *kommune 3*, vurderer kommunen ikke at det er behov for kompetanseheving og har ikke iverksatt tiltak i forhold til dette. I *kommune 4* er det noe flere lærere med særskilt kompetanse, men her er kommunens vurdering at det er høy grad av behov og har iverksatt tiltak i form av kurs og holdningsskapende tiltak.

Kommunenes ulike vurderinger i forbindelse med behovet for lærerkompetanse og iverksetting av kompetansehevingstiltak vil være knyttet til hvor høyt opplæring for elever fra språklige minoriteter er prioritert på den kommunale agendaen. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at det både sett fra kommune- og skoleperspektivet er behov for kompetanseheving blant lærere, men at behovet varierer noe i forhold til kommunestørrelse og kommunens grad av struktur og formaliserte systemer på dette området. Skolelederne mener at det er størst behov for kompetanse i tospråklighet og andrespråksinnlæring. Lærerne vi har snakket med i de kvalitative intervjuene

ne mente at særskilt utdanning i norsk som andrespråk er et gode ikke bare for den enkelte lærer, men også for hele skolen. Intervjuene viste at mange lærere var interessert i denne typen videreutdanning, men at det manglet økonomiske incentiver for å gjennomføre dette³³. Kommunenes tilbud om kompetanseheving varierer også i forhold til størrelse og grad av struktur og formaliserte systemer. Det var imidlertid bare én av casekommunene vi besøkte som hadde en flerårig plan for utvikling av lærerkompetanse innen særskilt norsk. Denne kommunen hadde også et syn på andrespråkinnlæring som noe som vedrørte alle lærerne og ikke bare lærerne i særskilt norsk. Kompetanseheving i norsk som andrespråk var derfor også en del av kommunes generelle kompetansehevingsplaner for alle norsklærere og kommunens satsing på grunnleggende ferdigheter i norsk.

6.2 Gjennomsnittlig gruppestørrelse

Lærernes kompetanse er viktig for å få et godt tilbud i særskilt norskopplæring. Men det er også av betydning hvor mange elever det er per lærer. Små grupper vil kunne gi mer tid og mulighet for individuell oppfølging av den enkelte, mens større grupper vil kunne gi mulighet for dialog og læring mellom elever.

Opplæringslovens § 8-2 har følgende ordlyd:

“Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosialt tilhør. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør.”

I grunnskolen generelt er gjennomsnittlig gruppestørrelse 14 elever per lærer (Utdanningsspeilet 2005). I særskilt norskopplæring er dette tallet lavere. Et flertall (80 %) av kommunene rapporterer at gjennomsnittlig gruppestørrelse er mellom 1 og 5 elever. Se tabell 6.3.

Tabell 6.3 Antall elever per lærer i særskilt norsk (Kommunalt ansvarlige)

	Antall	Prosent
1 - 5	289	80,5%
6 - 10	41	11,4%
11 - 15	6	1,7%
Vet ikke	23	6,4%
Total	359	100,0%
Ubesvaret	2	0,6%

11 prosent av kommunene oppgir at gjennomsnittlig gruppestørrelse er 6-10, og bare to prosent sier at gjennomsnittlig gruppestørrelse er 11-15. Det er altså et fåtall av skolene som oppgir å ha flere enn 6 elever per lærer i særskilt norsk.

Når vi krysser dette materialet med tall fra GSI-registret over antall elever som mottar særskilt norskopplæring i kommunene, viser det seg ikke overraskende at jo flere elever som mottar særskilt norsk i kommunen, jo større er gjennomsnittlig gruppestørrelse. De små kommunene er som regel ut fra

³³ Det vil si at det mangler stipendordninger eller andre ordninger som gjør at lærerne kan ta videreutdanning i norsk som andrespråk i arbeidstiden.

omstendighetene nødt til å ha små grupper nettopp fordi de ikke har mange elever som mottar særskilt norsk. Dette kan ha sine fordeler i form av mye tid til hver elev og mulighet for tett individuell oppfølging. Motsatt har de store kommunene en stordriftsfordel i at de har mange elever som mottar særskilt norsk og kan ansette faglig kvalifiserte lærere som kan undervise større grupper. Dette kan imidlertid ha sine ulemper i at det blir mindre mulighet for tettere individuell oppfølging av den enkelte elev.

6.3 Organiseringen av opplæringen

Strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis" åpner for utprøving av ulike modeller for særskilt språkopplæring i skolen. Det kan for eksempel benyttes aldersblanding; at elever med behov for fagopplæring på morsmålet kan samles i aldersblandede grupper etter språkgrupper.

Ut over opplæringslovens § 2-8, som ble referert over, er det ingen lover eller forskrifter som regulerer organiseringen av opplæringen i norsk som andrespråk. Skolene vurderer selv om de vil organisere opplæringen i klasserommet med ekstra lærerstøtte, i egne grupper eller som individuell opplæring. De ulike måtene å organisere opplæringen på har hver sine klare fordeler og ulemper i forhold til elevens opplæringsbehov og muligheter for sosial integrering. Vi vil i det følgende gi en presentasjon av disse fordelene og ulempene, samt en redegjørelse av våre funn i forhold til skolenes organisering av opplæringen for minoritetsspråklige elever.

6.3.1 Fordeler og ulemper ved ulike organiseringsformer

I tabellen under har vi systematisert trekk ved ulike organiseringsformer som kan være hensiktsmessige og uheldige.

Tabell 6.4 Oversikt over fordeler og ulemper ved ulike organiseringsformer

	Fordeler	Ulemper
Individuell undervisning	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighet for tett oppfølging på den enkelte elevs behov • Undervisning kan målrettes klassens temaer og emner 	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende mulighet for dialog mellom elever • Ressurskrevende • Risiko for stigmatisering av elever, som ikke er med i klassens fellesskap • Risiko for at eleven mister kontakt med klassens arbeid
Gruppeundervisning	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighet for dialogbasert undervisning • Undervisning kan målrettes klassens temaer og emner 	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for å tape fokus på den enkelte elevs behov • Risiko for stigmatisering av elever som ikke er med i klassens fellesskap • Risiko for at eleven mister kontakt med klassens arbeid
Klasseromsundervisning	<ul style="list-style-type: none"> • Undervisningen er integrert i klassens øvrige arbeid • Elever med behov forblir del av klassens fellesskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for å tape fokus på den enkelte elevs behov • Risiko for at andre elever, ut over elever med behov, tar tid fra støttelærer • Risiko for begrensede effekter, hvis faglærer og støttelærer ikke i praksis koordinerer undervisningen

I vår spørreskjemaundersøkelse til de kommunalt ansvarlige kunne vi ikke forvente at respondentene hadde kunnskap om hvordan den enkelte skole organiserer opplæringen for sine elever. Derfor har vi ikke informasjon på nasjonalt nivå om hvordan dette gjøres. Vi ba imidlertid skolene i casekommunene om en beskrivelse av de mest brukte organiseringsformene ved deres skole. Resultatene i tabell 6.5 forteller oss først og fremst at skolene ikke kun benytter én organiseringsform, men flere.

Tabell 6.5 Hvordan organiseres den særskilte norskopplæringen for minoritetsspråklige elever? (Skoleledere i casekommunene) N = 202.

	Alltid	Ofte	Noen ganger	Sjelden	Aldri	Vet ikke	Total
SN inngår i den ordinære norskopplæringen med ekstra lærerstøtte	14,9%	46,0%	31,7%	4,0%	3,0%	,5%	100%
SN foregår i egne grupper, hvor elevene er oppdelt etter årstrinn	4,5%	41,1%	32,7%	11,9%	9,4%	,5%	100%
SN foregår i grupper, oppdelt etter norskspråklig nivå (på tvers av årstrinn)	2,5%	28,7%	27,7%	22,8%	18,3%	,0%	100%
SN foregår som individuell undervisning	3,0%	18,8%	36,6%	32,2%	8,9%	,5%	100%

Resultatene viser at den vanligste organiseringsformen i casekommunene er at særskilt norsk inngår i den ordinære norskopplæringen med ekstra lærerstøtte. 61 prosent av skolene i casekommunene oppgir at opplæringen alltid eller ofte er organisert slik. Dette kan bety at en ekstra lærer (fortrinnsvis en norsk som andrespråklærer) er inne i den ordinære norskopplæringen og bidrar med støtte til den eller de elevene som har særskilt norsk, eller det kan bety at to lærere deler på norskopplæringen i en klasse. Vår erfaring fra casestudiene er at førstnevnte er den mest vanlige organiseringsformen.

Dette resultatet sier imidlertid ikke noe om hvilken læreplan som benyttes i opplæringen. Vår spørreskjemaundersøkelse blant skolene i casekommunene viste at bare 16,7 prosent av skolene benytter læreplanen i norsk som andrespråk i den særskilte norskopplæringen. Hele 73 prosent av skolene benytter den ordinære læreplanen med tilpasning. Den mest utbredte praksisen blant skolene i casekommunene er altså at opplæringen foregår som en integrert del av den ordinære norskopplæringen med ekstra lærerstøtte, og at opplæringen følger den ordinære læreplanen i norsk.

Den nest vanligste organiseringsformen er at opplæringen foregår i egne grupper enten oppdelt etter årstrinn eller etter norskspråklig nivå. Inndeling etter årstrinn er det vanligste. 45,6 prosent av skolene sier at opplæringen alltid eller ofte foregår slik. Denne praksisen innebærer at lærere i norsk som andrespråk tar med seg de elevene som får særskilt norsk ut av klassen og inn i grupper som er fysisk atskilt fra klasseromsundervisningen.

Individuell opplæring er den minst vanlige undervisningsformen. Til sammen sier 22 prosent at opplæringen alltid eller ofte foregår som individuell undervisning. Denne typen opplæring betyr at læreren i norsk som andrespråk tar med seg eleven ut av klassen og inn på et eget rom hvor eleven og læreren arbeider sammen.

Den organiseringsformen som flest skoleledere oppgir å *aldri* benytte er opplæring i grupper oppdelt etter norskspråklig nivå. Årsaken kan være at enkelte skoleledere oppfatter at organisering etter norskspråklig nivå er i strid

med opplæringsloven som fastsetter at organisering av elevenes opplæring ikke skal skje etter elevenes faglige nivå (jevnfør kapittel 6.2).

Vi har videre bedt skolelederne vurdere hvordan de mener den valgte organiseringen fungerer. Tabell 6.6 viser at blant de som organiserer opplæringen slik at særskilt norsk inngår i den ordinære norskopplæringen med ekstra lærerstøtte, vurderer 45,5 prosent at denne organiseringen fungerer *meget godt*. Denne organiseringsformen er den hvor størst andel av de som benytter den mener at den fungerer meget godt, men det er likevel flere som vurderer at den bare fungerer *passe godt*.

Tabell 6.6 Vurder hvordan disse organiseringsformene i særskilt norsk fungerer: (Skoleledere i casekommunene)

	Meget godt	Passe godt	Dårlig	Vet ikke	Total
SN inngår i den ordinære norskopplæringen med ekstra lærerstøtte	45,5%	47,6%	5,9%	1,1%	187
SN foregår i egne grupper, hvor elevene er oppdelt etter årstrinn	23,4%	63,3%	9,5%	3,8%	158
SN foregår i grupper, oppdelt etter norskspråklig nivå (på tvers av årstrinn)	37,0%	49,6%	4,2%	9,2%	119
SN foregår som individuell undervisning	25,4%	61,0%	9,3%	4,2%	118

Blant skolene som benytter gruppeundervisning, mener 37 prosent av skolene som deler inn elevene i grupper etter norskspråklig nivå at det fungerer *meget godt*, og 23,4 prosent av dem som praktiserer inndeling etter årstrinn at det fungerer *meget godt*. Det er interessant at det er flere skoler som vurderer at det fungerer *meget godt* å dele inn elevene etter norskspråklig nivå enn det er skoler som vurderer at det fungerer *meget godt* å dele inn elevene etter årstrinn. Likevel er det langt vanligere blant skolene å dele inn elevene etter sistnevnte metode. Dette er trolig fordi aldersblanding av elever ikke er veldig utbredt i grunnskolen. Strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis" åpner imidlertid for utprøving med organisering etter norskspråklig nivå.

Vi ser av tabellen at det er en stor del av skolelederne som mener at de organiseringsformene de benytter fungerer *passe godt*. Dette er et interessant resultat som vi vil forsøke å belyse ytterligere ved hjelp av kvalitative data fra casebesøkene.

6.3.2 Særskilt norsk integrert i den ordinære norskopplæringen med ekstra lærerstøtte

I casestudiene fremkom det at en av faktorene som lærerne, spesielt på barnetrinnet, ga som årsak til å organisere særskilt norsk som en integrert del av norskopplæringen, er at det kan oppleves stigmatiserende for elevene å tas ut av den ordinære norskopplæringen. Lærerne vurderer derfor at det er mest hensiktsmessig for eleven å få tilpasset opplæring inne i klassen, og de forsøker bevisst å unngå å skape et inntrykk av at elevene ikke henger med i undervisningen. Dette er altså primært en *sosial vurdering*; at det er best for elevene sosialt sett å være inne i klassen med de øvrige elevene.

Særskilt norsk integrert i den ordinære norskopplæringen kan i følge lærerne være faglig utfordrende, og flere lærere og rektorer nevnte at det til dels

kunne være vanskelig å få gehør blant lærerne for å ha særskilt norsk-elevene inne i klassen fordi lærerne ga uttrykk for at det er en ekstra belastning i opplærings situasjonen.

6.3.3 *Særskilt norskopplæring gis i egne grupper*

I casestudiene kom det fram at en av begrunnelsene for å ta elevene ut i egne grupper var at det med store klasser er nær umulig å drive særundervisning av 4-5 elever inne i klassen på grunn av læringsmiljø og arbeidsro i klasserommet. En annen begrunnelse er at en del av opplæringen, som begrepslæring etc., ikke vil være relevant for norske elever. I gruppene gjennomgår man gjerne stoff som skal gjennomgås i øvrige fag for på den måten å forberede elevene til det som skal skje i den ordinære undervisningen og gjøre elevene bedre i stand til å følge opplæringen.

For mange minoritetsspråklige elever har gruppene en sosial funksjon. Det er en arena for trygghet for elever som ikke er helt integrert i den vanlige klassen. Flere av lærerne i norsk som andrespråk mente at elevene lettere turte å snakke, delta og stille spørsmål i gruppene enn i den ordinære klassen.

6.3.4 *Særskilt norsk som individuell opplæring*

Casestudiene viste at dette særlig var en aktuell organiseringsform i de små kommunene med få elever som får særskilt norsk. Det var også et alternativ dersom det var en elev som i tillegg til behov for språkopplæring også hadde adferdsproblemer og trengte spesiell oppfølging.

6.3.5 *Faktorer som er bestemmende for valg av organisering*

Casestudiene viste at en felles utfordring for de ulike måtene å organisere opplæringen på, er at den særskilte norskopplæringen ikke alltid foregår parallelt med at elevenes ordinære klasser har norsk. Dette betyr at enkelte elever kan bli tatt ut til særskilt norskopplæring mens resten av klassen har matematikk eller at læreren i norsk som andrespråk er inne i klassen og skal være faglig støtte i samfunnsfagstimene og ikke i norsktimene. Årsaken til at skolen ikke greier å legge timene til særskilt norsk parallelt med timene til ordinær norskopplæring, er ofte at lærerne i norsk som andrespråk underviser i flere fag og at det derfor er en utfordrende logistisk operasjon å få lærernes tid og elevenes timeplan til å stemme overens.

Funnene i denne undersøkelsen viser at de fleste skolene har en fleksibel tilnærming til undervisningsorganiseringen. Det vil si at noen ganger foregår opplæringen i den ordinære klassen med lærerstøtte og andre ganger tas elevene ut i egne grupper. Vi mener en kan stille spørsmål ved om denne måten å organisere opplæringen på er god nok i forhold til å dekke elevens behov.

I casestudiene spurte vi rektorene om hvilke prinsipper som var styrende for organiseringen av den særskilte norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter. Svarene tyder på at den valgte organisering mer er et resultat av praktiske overveielser enn av prinsipielle holdninger. Tilgang til økonomiske ressurser, lokaler og lærerkrefter var oftere grunnlaget for organiseringen enn pedagogiske overveielser.

Resultatene fra vår undersøkelse viser altså at det er en rekke praktiske, sosiale og pedagogiske hensyn som skal ivaretas når organiseringen av opplæringen i særskilt norsk skal bestemmes. Resultatene tyder i noen grad på at de praktiske og sosiale hensynene blir tillagt større vekt enn de pedagogiske. Dette kan neppe sies å være heldig, særlig i de tilfeller hvor opplæ-

ringen er rettet mot elever som har store behov for tilpasset opplæring og der særskilt norskopplæring er et nødvendig virkemiddel.

6.4 Metoder og læringsarenaer i særskilt norskopplæring

Valg av organisering og arbeidsmetoder er avgjørende for å gi minoritets-språklige elever et godt læringsutbytte. Forskere anbefaler temaundervisning, problemløsning og interaktiv læring. Opplæringen og klassemiljøet bør oppleves som et helhetlig tilbud og skolen som et sted hvor lærere og elever sammen arbeider for å løse problemer. I et slikt miljø får elevene bruke mange sider av seg selv.³⁴

Skolen har varierte læringsarenaer og all læring trenger ikke skje i klasserommet. Alle elever har ulike interesser og ulike måter å lære på, og skolen bør legge til rette for læring ut fra dette. Noen elever er auditivt sterke og lærer best ved å høre. Andre lærer bedre av visuelt lærestoff. Noen er utpreget taktile og foretrekker å lære gjennom å ta og føle på. For de fleste elever er en kombinasjon mest vanlig. Skolen kan legge til rette for opplevelse og læring på ulike arenaer. Klasserommet utvides og gir nye innfallsvinkler til opplæringen.³⁵

Vi spurte skolene om hvilke metoder de benytter seg av i særskilt norsk. Tabell 6.7 angir hvilke metoder og læringsarenaer som anvendes (her har skolene kunnet sette flere kryss, så prosentene summerer ikke til 100).

Tabell 6.7 Metoder og læringsarenaer som anvendes i særskilt norsk (Skoleledere i casekommunene)

	Antall	Prosent
Temaorganisering / prosjektarbeid med støtte fra NOA-lærer / norsklærer i ord- og begrepslæring	147	72,8%
Temaorganisering/ prosjektarbeid med støtte fra to-språklig lærer i ord- og begrepslæring	83	41,1%
Samarbeid tospråklig lærer / faglærer inne i klassen	145	71,8%
Bibliotek/mediatek	116	57,4%
IKT (språklæringsprogram på PC etc)	118	58,4%
Uteskole	78	38,6%
Annet	29	14,4%
Vet ikke		
Total	202	100,0%

6.4.1 Temaorganisering/prosjektarbeid med støtte fra NOA-lærer/norsklærer eller tospråklig lærer i ord- og begrepslæring

Organisering i tema- og prosjektarbeid kan gi norsk som andrespråkelever mulighet for dybdeforståelse innenfor et tema. For at elevene skal få godt læringsutbytte, er det imidlertid behov for at det gis en gjennomgang av sentrale begreper forut for prosjektarbeidet. Dette bør, dersom det er mulig, gjøres av en tospråklig lærer, men kan også gjøres av en lærer som vet

³⁴ Oslo Kommune, Utdanningsetaten: Forsterket tilpasset norskopplæring. Ressursperm kapittel 4 side 6

³⁵ Oslo Kommune, Utdanningsetaten: Forsterket tilpasset norskopplæring. Ressursperm, s 6 og 12.

hvilke utfordringer elevene står overfor ved tilegnelse av fagstoff på et andrespråk.³⁶

Som vi ser av tabell 6.7 er det langt vanligere å anvende temaorganisering/prosjektarbeid med støtte fra NOA-lærer/norsklærer i ord- og begrepslæring enn samme type organisering med tospråklig lærer. Det første anvendes av 73 prosent av skolene i undersøkelsen og det siste av 41 prosent. Det er faktisk vanligst i små kommuner å bruke tospråklige assistent i denne typen prosjektarbeid. Det er nest vanligst i de store kommunene og minst vanlig i de mellomstore kommunene.

Casestudiene bekreftet at det var vanlig å anvende NOA-lærer som støtte i begrepslæring i andre fag. På en ungdomsskole vi besøkte ble det nevnt som eksempel at NOA-læreren har vært med i natur- og miljøtimer og bistått i eksperimenter. Dette ble vurdert som en ideell måte å bruke ressursene på. En annen ungdomsskole brukte ressursene til særskilt norskopplæring til støtte i begrepslæring i matte, naturfag og samfunnsfag. Da gjøres elevene bedre i stand til å følge den teoretiske undervisningen i de øvrige fagene hvor de ellers lett kan falle ut.

6.4.2 *IKT-språkopplæringsprogram på PC etc.*

Med reformen Kunnskapsløftet blir digital kompetanse innført som en femte basisferdighet på linje med det å kunne lese, skrive, regne og uttrykke seg muntlig. Flere undersøkelser viser at det er en sammenheng mellom bruk av IKT, elevenes skriftspråkferdigheter (det engelsk begrepet "literacy" dekker både lesing og skriving) og skriveferdigheter. En undersøkelse viser at bruk av IKT virker motiverende i forhold til flere sider ved elevers tekstproduksjon.³⁷

59 prosent av skolene angir bruk av IKT i særskilt norskopplæringen (språkopplæringsprogram på PC etc.). Av disse vurderer 26 prosent at dette fungerer meget godt, mens 58 prosent vurderer at det fungerer passe godt. Fem prosent mener det fungerer dårlig. En NOA-lærer vi snakket med nevnte spesielt nytten av gode dataprogrammer hvor elevene kan lære grammatikk. Slik interaktiv læring er motiverende for elevene og man ser raskt resultater.

6.4.3 *Bibliotek/mediatek*

Skolebiblioteket har lang tradisjon som læringsarena. Samarbeid med biblioteket i nærmiljøet er også innarbeidet ved mange skoler. Biblioteket kan også brukes aktivt i lese-, skrive- og språkopplæringen for minoritetsspråklige elever. Vahl skole i Oslo kommune, som ble nasjonal demonstrasjonsskole i 2005, har omtrent 98 prosent minoritetsspråklige elever. Skolen ble demonstrasjonsskole blant annet på grunn av sitt nybrottsarbeid innen lese- og skriveopplæring for minoritetsspråklige elever. Bruk av bibliotek og IKT står sentralt i skolens arbeid med lese- og skriveopplæring³⁸.

58 prosent av skolene i denne undersøkelsen oppgir at de bruker bibliotek/mediatek i særskilt norskopplæring. 34 prosent vurderer at dette fungerer meget godt, mens 51 prosent mener det fungerer passe godt. Fire prosent mener det fungerer dårlig.

³⁶ Ibid, s 11.

³⁷ Passey m fl 2003, referert i Margareth Sandvik: "Inn i skriften med IKT", Artikkel 6 s 1 i Utdanningsetatens ressursperm.

³⁸ http://www.vahl.gs.oslo.no/demoskole/Vahl_som_demoskole.htm.

6.4.4 Uteskole

Uteskole som læringsarena praktiseres forskjellig ulike steder i landet. Ved noen skoler har alle klasser en fast dag i uka hvor de drar ut i skogen, gjerne til et bestemt sted (en lavvo eller en hytte) hvor de bruker naturen til læring gjennom erfaringer³⁹. Andre steder kan uteskole være noe som arrangeres sjeldnere, men formålet er det samme. Uteskole gir mulighet for læring gjennom opplevelser og erfaringer som siden kan formidles muntlig og skriftlig til omgivelsene. Elevene får også erfaring med norsk natur og samfunnsliv, noe som enkelte elever mangler når de begynner på skolen.

39 prosent av skolene oppgir at de benytter seg av uteskole som metode i særskilt norskopplæring. Av disse vurderer 55 prosent at uteskole fungerer meget godt og 45 prosent at det fungerer passe godt. Ingen mener at det fungerer dårlig. Noen lærere på skolene vi besøkte trakk også fram uteskole spesielt og dens betydning for erfaringsbasert læring.

6.5 Metoder som fungerer godt

Et av våre hovedfokus i casestudiene var å finne frem til hvilke metoder lærerne mente fungerte godt i opplæringen. Felles for de metodene vi fikk presentert av lærerne er at de ikke bærer preg av pedagogisk nybrottsarbeid eller spesiell pedagogikk for elever fra språklige minoriteter, men er metoder som lærerne fremhever som spesielt nyttige i den særskilte norskopplæringen. Vi vil i det følgende beskrive disse metodene samt årsakene til at lærerne mente at de fungerer godt.

Begrepstrening

Lærere i norsk som andrespråk understreket betydningen av å forberede elevene før de skal være med på et undervisningsopplegg. Forberedelsen må gjerne foregå i samarbeid med morsmåls lærer og gjerne som individuell undervisning eller gruppeundervisning. Begrepstrening i forkant av klasseromsundervisningen skaper større mulighet for de minoritetsspråklige elevene til å delta aktivt i den ordinære opplæringen i klassen. Elevene blir motiverte for deltagelse og får anerkjennelse fra både medelever og lærere fordi de mestrer opplærings situasjonen. Begrepslæring med egnet materiell er spesielt viktig på barneskolen. Eksempelvis brukes sang, lek, fortellinger og grammatikk. Man starter med bruk av konkrete begreper og går etter hvert over til de mer abstrakte. I tillegg kan det også være nyttig med praktisk arbeid, ettersom dette får noen elever til å "blomstre".

Erfaringsnær læring/uteskole

Det er en kjent grunnsetning i pedagogikken at praktiske erfaringer er en forutsetning for god læring. Kontaktlærere og lærere i norsk som andrespråk redegjorde for hvordan skolen tilrettela for praktiske erfaringer for elevene slik at de lettere kunne tilegne seg begreper og teorier. Den beste måten å lære begreper på kan være å ta og føle på de objektene som begrepene representerer, gjerne i form av uteskole eller utflukter til butikker, på båttur osv.

Individuelt tilpassede arbeidsplaner

Individuelt tilpassede arbeidsplaner kan være et verktøy til bedre tilpasset opplæring for alle elever. En individuelt tilpasset arbeidsplan er en arbeidsplan som gjerne fungerer på ukebasis. Lærere vi snakket med mente at slike planer fungerer godt, både med tanke på opplevelse av mestring for elevene

³⁹ Lutvann skole i Oslo kommune har drevet med uteskole i mange år og har utviklet sin uteskole – pedagogikk. Les mer på <http://www.lutvann.gs.oslo.no/>

og individuell fremgang. Planen gjør det også lettere for lærere og foreldre å samarbeide om elevens utvikling.

Mappevurdering

Mappevurdering er en metode for vurdering av elevens utvikling. Eleven samler sine arbeider i en mappe som lærer og elev i fellesskap går igjennom for eksempel ved skoleårets slutt. Lærerne trekker frem at det at elevens prestasjoner ikke sammenlignes med andre, men med seg selv, er spesielt positivt ved vurderingsformen. Mappen synliggjør hvordan og med hvilke temaer den enkelte må jobbe videre. Elevens styrker blir synlige, og det blir lettere å arbeide videre med et positivt utgangspunkt.

Samtalen

I samtale med elevene kan lærerne tilfredsstillende umiddelbare behov, og de får oppklart eventuelle misforståelser. Elevene må utdype og fullføre setninger og resonnementer og dette gir læreren en grundigere innsikt i elevens språklige nivå. Læreren kan på bakgrunn av dette gi tilbakemelding til de andre lærerne som underviser eleven om læringsutbyttet eleven har og hva som må formidles annerledes. Lærere forteller at slike samtaler sjelden er planlagte, men dukker opp når elever tas ut til individuell oppfølging eller i små grupper. Lærerne vurderer at de samtalene ofte blir de beste timene. Lærerne får anledning til å bygge videre på det eleven selv tar opp og har interesse for å jobbe med.

Proessorientert skriving

Proessorientert skriving er en metode som dreier seg om at eleven skal få løpende tilbakemelding på teksten han eller hun skriver. Eleven skal få respons både fra medelever og lærer og ha mulighet til å justere teksten underveis i prosessen på grunnlag av denne responsen. Proessorientert skriving går i flere faser, og gjennom flere utkast kommer man til slutt frem til en ferdig tekst. Lærerne mente at nettopp det at lærer, elev og medelever sammen går gjennom teksten, gir eleven en helt annen mulighet til å forstå hva som eventuelt er feil enn bare å få en rettet tekst tilbake fra læreren.

Leksegrupper

Frivillig tilbud etter skoletid for minoritets elever med lærere og tospråklig assistent er viktig for å få hjelp til å løse oppgaver elevene ikke forstår og som foreldrene kanskje ikke har mulighet til å hjelpe dem med. På denne måten unngår man lettere at enkelte elever blir hengende etter, både i forhold til forståelse og i skolearbeidet.

Alle metodene over, med unntak av proessorientert skriving, er presentert av lærere ved skoler i de store casekommunene. Vi opplevde at det var svært vanskelig for lærere i de mindre kommunene å gjøre rede for metoder de mente fungerte godt i opplæringen av elever fra språklige minoriteter, noe som kan være et resultat av manglende særskilt kompetanse ved skole og mangel på en bevisst strategi for arbeid med disse elevene.

Vi nevnte innledningsvis at de metodene som her presenteres er velkjente metoder som kan benyttes i opplæringen av alle elever. Casebesøkene viste at det drives svært lite utprøving av nye metoder og organiseringsformer i den særskilte norskopplæringen i skolene. Dette kan være et resultat av manglende lærerkompetanse, men det kan også være et uttrykk for manglende fokus fra skoleledernivå og/eller kommunalt nivå.

6.6 Bruk av tospråklige lærere/morsmålslærere

Den tospråklige læreren har en svært sentral rolle i å hjelpe minoritetsspråklige elever til å få et best mulig læringsutbytte av opplæringen. I ressurspermen fra Utdanningsetaten i Oslo kommune står dette å lese om hensikten med tospråklig fagopplæring:

Ved gjennomgåelse av nytt fagstoff i norskfaget eller i andre fag blir det den tospråklige lærerens oppgave å sette fagstoffet i relasjon til andrespråkselevens tidligere referanser. For å få det til, må kontaktlærer, faglærer og tospråklig lærer samarbeide om planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringa. De må planlegge gjennomgåelsen av sentrale meningsbærende ord og uttrykk i temaet.

Det er viktig å merke seg at den tospråklige lærerens ansvar for elevens helhetlige utvikling. Oppgaven er ikke å oversette eller tolke, det dreier seg derimot om en selvstendig pedagogisk oppgave i et arbeidsfellesskap. Elevene skal utvikle sitt begrepsrepertoar og ordforråd, til egne seg fagstoffet og nå kunnskaps- og ferdighetsmål. Dette krever samarbeid.⁴⁰

Vi ser altså at en forutsetning for å få til en kvalitativt god tospråklig fagopplæring, er at samarbeidet mellom lærerne fungerer godt. Det er imidlertid indikasjoner fra vår undersøkelse om at dette ikke alltid er så lett å få til i praksis. En annen barriere er mangelen på kvalifiserte tospråklige lærere. Våre intervjuer med lærerne på caseskolene viste at de alle sammen var opptatt av verdien av et godt utviklet morsmål og betydningen av å ha tospråklige lærere i opplæringen for elevene fra språklige minoriteter. Lærerne uttrykte med andre ord prinsipielt svært positive holdninger til tospråklige lærere og deres funksjon. Svært få av skolene hadde imidlertid ansatt tospråklige lærere, så erfaringene med samarbeid med tospråklige lærere var begrenset. Ikke uventet var det de store kommunene som hadde flest erfaringer. Intervjuene med rektorene viste at en barriere for å ansette flere tospråklige/morsmålslærere var at lærerne ikke hadde tilstrekkelig kompetanse. I den ene av de to store kommunene sa rektorene at den tid var forbi da de ansatte tospråklige/morsmålslærere uten kvalifikasjoner til å undervise. Dermed var det svært få som kunne ansettes.

Ved en av skolene i en av de to store kommunene i caseutvalget gjennomførte vi et intervju med fire tospråklige lærere/morsmålslærere. Disse lærerne var ansatt ved én skole, men hadde undervisningsansvar ved flere av skolene i kommunen. Lærerne ga i intervjuet et positivt bilde av samarbeidet med lærerne i norsk og norsk som andrespråk og fremhevet sin rolle som brobyggere mellom kulturer. Med det mente de at det var av stor betydning for skolen og for elevene at de kunne bistå både i elevens læringsarbeid og i foreldresamarbeidet og fungere som en slags "kulturoversettere" for skolen på den ene siden og for eleven og hennes familie på den andre. Konsekvensen av at disse lærerne var ansatt ved én skole, men underviste ved opp til fire skoler, var imidlertid at de hadde svært liten tid til reelt samarbeid med de andre lærerne.

6.7 Samarbeid mellom lærerne

Samarbeid mellom lærere er viktig for å få til en godt tilpasset opplæring for den enkelte minoritetsspråklige elev. Optimalt bør det være tett samarbeid mellom læreren som har eleven i særskilt norsk, kontaktlærer og faglærer.

⁴⁰ Oslo kommune, Utdanningsetaten, *Forsterket tilpasset norskopplæring*, 2005, kap. 4, s 15.

Samarbeid med tospråklig lærer er også svært viktig i den grad skolen har tilgang til dette. I breddeundersøkelsen til skolelederne i casekommunene stilte vi spørsmål om hvilke lærere som alltid, ofte, noen ganger, sjelden eller aldri samarbeider om den enkelte minoritetsspråklige elevs opplærings-tilbud. Svarene ses i tabell 6.8.

Tabell 6.8 Samarbeid mellom lærere (Skoleledere i casekommunene)

	Alltid	Ofte	Noen ganger	Sjelden	Aldri	Vet ikke	Total
Kontaktlærer samarbeider med NOA-lærer/norsklærer	61,9%	30,7%	4,5%	1,5%	1,5%	,0%	202
Kontaktlærer samarbeider med to-språklig lærer	23,8%	30,2%	19,3%	10,4%	13,9%	2,5%	202
Kontaktlærer samarbeider med NOA-lærer/norsklærer og tospråklig lærer	25,2%	30,7%	13,9%	11,4%	15,3%	3,5%	202

Den vanligste formen for samarbeid er mellom kontaktlærer og NOA-lærer/norsklærer. 93 prosent av skolene oppgir at disse *alltid* eller *ofte* samarbeider. Tre prosent sier at dette skjer *sjelden* eller *aldri*.

Det er noe mindre utbredt at kontaktlærer samarbeider med tospråklig lærer. 54 prosent sier at disse alltid eller ofte samarbeider. 19 prosent sier at dette forekommer noen ganger, mens 24 prosent sier at dette skjer sjelden eller aldri.

At kontaktlærer samarbeider med både NOA-lærer/norsklærer og tospråklig lærer, oppgir 56 prosent av skolene at forekommer alltid eller ofte. 14 prosent sier det skjer noen ganger, mens 27 prosent sier at det sjelden eller aldri forekommer.

Skolene ble også spurt om de vurderer at samarbeidet mellom lærerne som underviser minoritetsspråklige elever er godt nok. 47,5 prosent sa seg helt eller delvis uenig i at samarbeidet ikke er godt nok.

Erfaringene fra casestudiene viser at det ofte er lettere å samarbeide innad på trinnet enn på tvers av trinn. Det er sannsynligvis mindre kultur for samarbeid på tvers av trinnene fordi aldersblanding av elever fortsatt ikke er utbredt i norsk skole og at samarbeid mellom lærerne på ulike trinn derfor sjelden er aktuelt. Lærere på en av caseskolene mente også at det ville bli for krevende rent logistisk å få til samarbeid på tvers av trinn.

Det er også generelt mer samarbeid mellom NOA-lærere og norsklærere fordi de er i samme fagteam enn det er samarbeid mellom NOA-lærere og de øvrige faglærerne.

6.8 Læremidler

Det foreligger egne læremidler i norsk som andrespråk, og det finnes også egne nettsteder for lærere i dette faget der man finner en oversikt over de tilgjengelige læremidlene for andrespråksopplæring. Her finnes det læremidler for alle nivåer; grunnskolen, videregående og voksenopplæring, i tillegg

til faglitteratur for læreren. Det finnes også en rekke artikler innenfor ulike temaer som berører andrespråksundervisning, i tillegg til linker til andre nettsteder som kan være av nytte. Noen nettsteder har et eget diskusjonsforum og er ment å være en møteplass for lærere som ønsker å utveksle undervisningsopplegg, drøfte faglige problemer og holde seg oppdaterte innen fagfeltet norsk som andrespråk.⁴¹

Dybdeundersøkelsen blant skoler viste at lærere i stor grad etterspør tilpassede læremidler til særskilt norskopplæring. I de store kommunene etterlyser flere av skolene bedre tilgang på tilpassede lærebøker, i tillegg til et lærerverk som følger læreplanene. Mangel på læremidler handler om skolenes prioriteringer av ulike behov, der det oppleves at innkjøp av tilpasset materiell nedprioriteres når ulike behov settes opp mot hverandre. Kun én skole oppgir at de har de nødvendige læremidlene.

I de mellomstore kommunene ser det ikke ut til at læremidler oppleves som et problem. Dette nevnes i liten grad, og det kan se ut til at bruken av læremidler er noe tilfeldig der det er snakk om tilpassing av generelle læremidler og "klipp og lim-virksomhet". I de små kommunene etterlyses egnede læremidler, og det fremstilles som vanskelig å finne stoff som er tilpasset aldersgruppene. Dette fører til at lærerne selv blir nødt til å tilpasse læremidler ut ifra foreliggende stoff.

6.9 Samarbeid mellom hjem og skole

Det er de foresatte som kjenner eleven best. Et godt samarbeid mellom skolen og de foresatte er en forutsetning for at skolen skal kunne gi godt tilpasset opplæring. Samarbeid med minoritetsspråklige foreldre innebærer andre utfordringer enn samarbeid med majoritetsspråklige foreldre, både i forhold til kultur og språk, men det innebærer også andre muligheter. Det er skolens oppgave å legge til rette for å møte utfordringene og utnytte mulighetene som ligger i samarbeidet med hjemmet.

Våre undersøkelser viser at en relativt stor andel av skolene synes at samarbeid med de minoritetsspråklige elevenes foreldre kan være problematisk. Hele 45,5 prosent av skolelederne i casekommunene sa seg *helt* eller *delvis enig* i at det er vanskelig å få til et godt samarbeid med de minoritetsspråklige elevenes foreldre. 53 prosent av skolene sa seg delvis enig i at de minoritetsspråklige elevenes foreldre ikke har tilstrekkelig kjennskap til det norske utdanningssystemet.

Dybdestudiene ved skoler bekreftet disse resultatene. Flere lærere understreket at samarbeidet med minoritetsspråklige foreldre kan være komplisert både pga. språk og kultur. Det ble framhevet at det var vanskelig å kommunisere med minoritetsforeldre. Et annet utsagn fra en rektor på en barneskole var at noen av de viktigste hindringene for å "tette gapet" mellom minoritets- og majoritetsspråklige elever var at noen foreldre ikke har skriftspråk og at enkelte foreldre ikke følger opp det arbeidet skolen gjør.

Skolene i casekommunene har iverksatt en del tiltak for å bøte på det manglende foreldresamarbeidet. Graden av satsning på foreldresamarbeid varierer med kommunistørrelse. Det ser ut til at foreldresamarbeid i større grad er et satsingsområde i store kommuner enn i mindre kommuner. Dette er dog ikke overraskende, da skolene i disse kommunene ofte har langt flere minoritetsspråklige elever og det blir trolig viktigere å etablere tiltak og rutiner for å forbedre kommunikasjonen med foreldrene. I små kommuner, hvor det

⁴¹ Se for eksempel <http://noa.cappelen.no/>

kanskje er én elev på hvert trinn, ser man mindre behov for å sette i gang organiserte tiltak.

I de to store kommunene vi besøkte, hadde begge barneskolene vi var på satt i gang "mødregrupper". Dette er et tilbud som gjerne er i sammenheng med leksegrupper for barna. Begge barneskolene vurderte at dette var et tiltak som fungerte godt. Det å bruke god tid i foreldresamtaler ble også trukket fram som spesielt viktig. Lærerne ser at det hjelper på måten foreldrene følger opp barna på. En barneskole vi var på brukte tolk til å ringe til foreldrene og innkalle til foreldremøter i stedet for å sende en skriftlig henvendelse som kanskje ikke ble forstått. Skolen la også vekt på å presisere at mor ble innkalt og ikke kun far.

I de mellomstore kommunene ble utfordringer i foreldresamarbeidet framhevet. FUG (Foreldreutvalget for grunnskolen) har et prosjekt for involvering av minoritetsspråklige foreldre. En av ungdomsskolene vi besøkte deltok i dette prosjektet. De hadde satset på konferansetimer, foreldremøter, fedregrupper med mer. Et langsiktig mål var å få minoritetsforeldre med i Foreldrearbeidsutvalget (FAU). Ellers var det vårt inntrykk at det var iverksatt færre tiltak for foreldresamarbeid i de mellomstore kommunene enn i de store.

I de små kommunene ble også barrierer i foreldresamarbeidet framhevet. Skolene vi besøkte mente at det var stor forskjell på nasjonaliteter i forhold til barrierer i foreldresamarbeidet. Mødrene ble oppfattet som vanskelige å nå, og foreldrene møtte opp når de ble bedt om det, men ble ikke involvert i utstrakt grad. I den grad tolk var tilgjengelig, ble det benyttet i foreldresamtaler. Men utover dette var foreldresamarbeidet i liten grad utviklet, både på barne- og ungdomstrinnet. Det ble vurdert at foreldresamarbeidet med fordel kunne forbedres, men at man manglet måter å håndtere dette på.

6.10 Oppsummering

Dette kapitlet har sett på ulike dimensjoner ved opplæringstilbudet i særskilt norsk. Et sentralt funn er at de færreste lærere som underviser i særskilt norsk har særskilt kompetanse til dette. Situasjonen er relativt sett noe bedre i de største kommunene, men det er behov for økt kompetanse også her. De mellomstore kommunene har det største behovet for kompetanseheving. Her er det også i liten grad iverksatt kompetansehevingstiltak fra kommunens side. De fleste kommunene etterspør særskilt kompetanse i andrespråksopplæring, mens færre etterspør kompetanse i generell kulturforståelse. Lærerne gir selv også i stor grad uttrykk for at de ønsker seg særskilt kompetanse i norsk som andrespråk. Dette kan tolkes som at det blant lærere som arbeider med opplæring for elever fra språklige minoriteter i stor grad er motivasjon for studiepoenggivende kompetanseheving, men at det mangler incentiver for dette.

Vi har funnet at organiseringen av opplæringen stort sett er overlatt til lærerne på de enkelte trinnene, og at de praktiske og sosiale hensyn synes å tillegges større vekt enn de pedagogiske. Et resultat av dette er at elevenes særskilte norskopplæring ikke alltid er lagt parallelt med klassens norskopplæring. Et annet resultat er at den særskilte norskopplæringen i stor utstrekning skjer som en integrert del av den ordinære norskopplæringen. Dette kan være hensiktsmessig for elever som er faglig sterke og som er nær ved å kvalifisere seg for ordinær norskopplæring, men er ikke nødvendigvis like hensiktsmessig for elever som har større faglige utfordringer og som har behov for opplæring i små grupper eller individuell opplæring.

Skoleledernes redegjørelse for bruk av metoder i opplæringen viser at de tospråklige lærerne/morsmåslærerne har en sentral rolle i elevenes begrepstrening. I prinsippet synes alle lærere og skoleledere å være enig i at tospråklige lærere/morsmåslærere har en viktig funksjon i elevenes språk-opplæring, men det er mangel på kvalifiserte tospråklige lærere/morsmåslærere, i følge respondentene. Vi vet imidlertid ikke nok om hvordan rektorene har gått frem for å rekruttere tospråklige lærere/morsmåslærere til å konkludere på dette området.

Med unntak av én kommune finner vi svært få eksempler på at særskilt norsk er gjenstand for pedagogisk utviklingsarbeid. De metodene lærerne trekker frem som spesielt gode fordi de gir resultater i arbeidet med elevene, er kjente metoder som ikke er spesielt utviklet for minoritetsspråklige elever. I stedet er de mer generelle metoder som fungerer i arbeidet med alle elever, men som kanskje benyttes på nye måter. Dette er på én måte positivt, fordi det bidrar til å avmystifisere feltet. Kanskje leter man etter en magisk medisin som ikke finnes? På den annen side kan man si at dersom lærerne fortsetter å benytte de metodene de alltid har benyttet, er det lite trolig at elevenes resultater vil endre seg til det bedre.

Lærere i samtlige casekommuner savner tilgang på læremidler som er tilpasset elevene i særskilt norsk. Noe av dette kan forklares med at en del lærere ikke er klar over hva som faktisk er utviklet av lærebøker og andre læringsressurser, noe skyldes at skoler ikke bruker ressurser på nyanskaffelser.

Nesten halvparten av skolene i skolelederundersøkelsen oppga at foreldresamarbeid med minoritetsspråklige elevers foreldre var vanskelig å få til, og casestudiene viste at dette dreide seg om språklige og kulturelle barrierer. En metode som oppleves som god for å bedre samarbeidet, er foreldregrupper, gjerne i forbindelse med leksehjelp for barna etter skoletid, samt å ta seg god tid i samtaler med foreldrene. På tross av den økte satsningen på foreldresamarbeid både gjennom Reform 97 og gjennom arbeidet som blant annet FUG står for, synes dette fortsatt å være et utfordrende område, særlig når det gjelder minoritetsspråklige elevers foreldre. Når vi vet hvor stor betydning det har at hjem og skole samarbeider om elevens opplæring og understøtter hverandres roller, er dette et område som bør vies større oppmerksomhet.

7. Overgangen til ordinær norskopplæring

Målet med den særskilte norskopplæringen er at den skal bringe elevene opp på et norskspråklig nivå som gjør at de kan følge den ordinære opplæringen i skolen. Dette innebærer at tilbudet om særskilt norskopplæring er en overgangsordning i en periode hvor eleven ikke vurderes å ha tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge den ordinære opplæringen i skolen. Spørsmålet er om ordningen med særskilt norskopplæring for elever fra språklige minoriteter fungerer slik hensikten er.

I kapittel 5 redegjorde vi for hvordan skolene avgjorde om en elev hadde behov for særskilt norskopplæring. Resultatene viste at kartleggingen av elevenes norskkompetanse til dels var mangelfull i enkelte kommuner. Det er derfor relevant å se nærmere på hvordan skolene vurderer at eleven er klar til å gå over til ordinær opplæring og hvor lenge elevene får opplæring i særskilt norsk.

7.1 Skolenes vurderinger

Den kartleggingen av elevene som skjer ved skolestart skal bidra til å avgjøre om elevene har behov for særskilt språkopplæring. Elevenes norskferdigheter og faglige utvikling bør imidlertid følges nøye gjennom hele skoleåret slik at elevens resultater i forhold til igangsatte tiltak kan dokumenteres⁴². Vi har spurt skolelederne i casekommunene hvilke kartleggingsverktøy de benytter når de skal avgjøre om en elev kan slutte med særskilt norsk og gå over til ordinær norskopplæring. Resultatene i tabell 7.1 viser at samtale med elevens foreldre er det mest brukte verktøyet i denne forbindelse.

Tabell 7.1 Hvilke kartleggingsverktøy benytter skolen når den skal avgjøre om eleven kan slutte med særskilt norsk/norsk som andrespråk? (Skolelederne i casekommunene) N= 202.

	Antall	Prosent
Nasjonale prøver (da de forelå)	69	34,2%
Karakterer	50	24,8%
Kartlegging av leseferdighet hos elever på 2. og 7. årstrinn	141	69,8%
Kommunens egenutviklede prøver	50	24,8%
Skolens egenutviklede prøver	111	55,0%
Mappevurdering	47	23,3%
Observasjon som kartleggingsverktøy	115	56,9%
Fortelling som kartleggingsmetode	36	17,8%
TOSP – Tospråklig prøve på urdu og norsk	20	9,9%
Kartleggingsprøver på morsmål	14	6,9%
Samtale med elevens foreldre	146	72,3%
Intet kartleggingsverktøy	3	1,5%
Annet	41	20,3%
Vet ikke	3	1,5%

Prosentene summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har vært mulig å sette flere kryss i spørsmålet.

⁴² Forsterket tilpasset norskopplæring, Ressursperm, Utdanningsetaten, Oslo kommune 2005, side 10 kapittel 3.

Samtale med elevens foreldre er altså et mer brukt kartleggingsverktøy når det skal avgjøres om elevene skal slutte med særskilt norsk enn når det skal avgjøres om eleven har behov for et slikt tilbud (jfr kap. 5). Dersom dette resultatet betyr at det er foreldrene som bestemmer at eleven skal slutte med særskilt norsk, kan det neppe sies å være et positivt resultat. Dersom det betyr at foreldrene involveres i kartleggingsprosessen og får ta del i lærernes kyndige vurdering av elevens kunnskaper, kan det imidlertid være et meget positivt resultat.

Kartlegging av leseferdigheter, observasjon og skolens egenutviklede prøver er deretter de mest brukte verktøyene. Hele 55 prosent av skolene i casekommunene oppgir å benytte egenutviklede prøver til dette formålet, noe som indikerer at skolenes kartleggingspraksis når det skal avgjøres om en elev kan gå over til ordinær norskopplæring varierer mellom kommuner og mellom skoler. Således er det flere av de samme problemstillingene fra kapittel fem som gjør seg gjeldende også her.

Av selve kartleggingsprosessen fremgår det at det er kontaktlærere, NOA-lærere, foreldre og skoleleder som er involvert i kartleggingsprosessen. Resultatene i tabell 7.2 viser at flertallet av skolene i casekommunen deler seg i to grupper når det gjelder hvordan skolen vurderer når elever er klare til å slutte med særskilt norsk og følge ordinær norskopplæring: De som følger fastlagte prosedyrer for kartlegging og de som ikke gjør det.

Tabell 7.2 Hvordan vurderer skolen når eleven er klar til å slutte med NOA/særskilt norsk og følge vanlig norskopplæring? (Skoleledere i casekommunene)

	Antall	Prosent
Én aktør vurderer eleven og følger ingen bestemte prosedyrer	2	1,0%
Én aktør vurderer eleven og følger fastlagte prosedyrer	6	3,0%
Flere aktører vurderer og følger ingen bestemte prosedyrer	66	32,7%
Flere aktører vurderer eleven og følger fastlagte prosedyrer	107	53,0%
Når eleven har fått særskilt norskopplæring et antall år	6	3,0%
Som følge av elevens og foresattes vurdering	11	5,4%
Vet ikke	4	2,0%
Total	202	100,0%
Ubesvart	28	12,2%

53 prosent av skolelederne oppgir at flere aktører vurderer eleven og følger fastlagte prosedyrer. Som nevnt i kapittel fem viste casebesøkene at dette dreier seg om prosedyrer som lærere og i noen tilfeller skoleledelse har etablert seg imellom, men som ikke nødvendigvis er skriftliggjorte eller på annen måte formaliserte.

Hele 32,7 prosent av skolelederne oppgir at flere aktører vurderer eleven, men at disse ikke følger noen bestemte prosedyrer. Dette forsterker våre tidligere funn om at det mangler standardiserte rutiner og prosedyrer for kartlegging av elevers språkkunnskaper.

Resultatene viser at det kun er ved 5,4 prosent av skolene at eleven vurderes å være klar til å slutte med særskilt norsk som følge av elevens og de

foresattes vurdering. Dette resultatet kan være en indikator på at foreldrene sjelden overprøver skolens vurdering når det gjelder elevens behov for særskilt norskopplæring.

Bare tre prosent av skolene oppgir at de tar beslutningen om at eleven kan gå over til ordinær norskopplæring på bakgrunn av tiden eleven har fått særskilt norskopplæring. Dette er i utgangspunktet et positivt resultat siden varigheten av opplæringen ikke nødvendigvis sier noe om hva som læres. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke skal rettes oppmerksomhet mot varigheten av opplæringen. En sentral kritikk av særskilt norskopplæring har nettopp dreid seg om at elever som får særskilt norsk får det gjennom hele skoleløpet og ikke bare i en overgangsperiode.

De verktøyene skolene oppgir å benytte for å avgjøre om eleven skal slutte med særskilt norsk, er de samme som skolene benytter når de skal avgjøre om en elev har behov for særskilt norsk. Dette gjør det vanskelig å skille de to prosessene fra hverandre, men det er kanskje heller ikke et poeng. Det må imidlertid være et poeng at lærerne jevnlig foretar kartlegginger av elevenes språkkunnskaper slik at det fanges opp når elever er klare til å gå over til ordinær norskopplæring. Resultatene fra de kvalitative intervjuene med lærerne viste at lærerne i de kommunene som hadde etablerte kartleggingsrutiner og prosedyrer, mente at kartlegging av elevenes språkkunnskaper foregikk jevnlig og som en naturlig del av arbeidet med elevens språkutvikling. Dette gjaldt imidlertid bare for to av seks casekommuner.

7.2 Særskilt norsk/norsk som andrespråk som overgangsfag

Minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring er en svært heterogen gruppe. Dette var også noe lærerne la stor vekt på i intervjuene. Elever som kommer til landet etter at de har nådd skolepliktig alder vil ha større utfordringer med å lære seg språket enn de elevene som har hatt norsk-språklig innflytelse før de begynner på skolen. De som kommer sent i skoleløpet har de største utfordringene. Disse elevene skal både lære seg et helt nytt språk og følge med på fagopplæring samtidig. Mange elever begynner i første klasse uten å kunne norsk. Alle disse elevene har ulike språkopplæringsbehov som den særskilte norskopplæringen skal dekke.

I spørreskjemaundersøkelsen til skolelederne i casekommunene ba vi om skoleledernes vurdering av om særskilt norskopplæring fungerer som et overgangsfag, slik intensjonen i opplæringsloven er. Resultatene i tabell 7.3 viser at det er en stor overvekt av skoleledere som mener at det gjør det.

Tabell 7.3 Fungerer særskilt norskopplæring, slik hensikten er, som et overgangsfag til ordinær norskopplæring? (Skoleledere i casekommunene)

	Antall	Prosent
Ja	145	71,8%
Nei	20	9,9%
Vet ikke	37	18,3%
Total	202	100,0%
Ubesvaret	28	12,2%

De kvalitative intervjuene med lærere og rektorer ga imidlertid ikke samme resultat. Samtlige barneskoler vi besøkte oppga at de elevene som fikk særskilt norskopplæring fikk det hele den tiden de var elever på deres skole.

Ved ungdomsskolene var bildet ikke like entydig, men også her vurderte lærere og rektorer at over halvparten av elevene som fikk særskilt norsk fikk det hele ungdomsskoleperioden.

Det er utbredt enighet blant forskere om at det kan ta 4-7 år å tilegne seg et andrespråk. I så måte er det ikke å forvente at elevene skal ha særskilt norskopplæring i en kortere periode enn 4-7 år. Våre funn i casekommunene tyder imidlertid på at omkring halvparten av elevene får opplæring i særskilt norsk hele skoleløpet igjennom. For en del av elevene vil dette si i 10 år.

Antallet timer elevene får til særskilt norskopplæring varierer i følge våre intervjuer med kommunalt ansvarlige og personale på skolene fra skole til skole og fra kommune til kommune. Læreplanen i norsk som andrespråk angir ikke noe timetall for norskopplæringen, men det ville etter vårt syn ikke være unaturlig at omfanget er det samme som for den ordinære norskopplæringen. Dette synes imidlertid å være en lite utbredt praksis i kommunene. Skolene tilrettelegger opplæringen ut i fra det antall timer de har fått tildelt gjennom kommunen, og for flere av de caseskolene vi besøkte var dette i følge rektorene ikke tilstrekkelig til å gi like mange timer til særskilt norsk som i den ordinære norskopplæring.

Et av de mest overraskende funnene i casestudiene var at samtlige rektorer oppga at ressursene i form av timer til særskilt norskopplæring var fordelt på trinn-teamet, og at lærerne på teamet hadde så stort ansvar for å avgjøre hvordan timene skulle benyttes. Lærerne på sin side foretok en vurdering av ressursbruk i forhold til elevenes behov og lærernes mulighet for å gi den opplæringen de anså som mest hensiktsmessig ut ifra en rekke praktiske, sosiale og pedagogiske vurderinger (jfr kap 6). For oss er det overraskende at skoleledere velger å gi fra seg kontrollen over bruken av timene til særskilt norskopplæring slik de rent faktisk gjør når de overlater til lærerne å organisere opplæringen for elever med særskilt norsk. Måltrettet styring med bruken av ressursene til særskilt norsk kan være et viktig virkemiddel for tilpasset opplæring for den enkelte elev.

Riksrevisjonen overleverte 28. juni 2006 sin rapport *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*, Dokument 3:10 (2005-2006) til Stortinget. Undersøkelsens formål var å belyse i hvilken grad forholdene er lagt til rette for at opplæringen kan gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser og hvordan opplæringen blir fulgt opp på kommunalt og statlig nivå. Av undersøkelsen fremgår det at lærernes kompetanse når det gjelder å legge til rette for og gjennomføre tilpasset opplæring, er en sentral faktor for å sikre elevene tilpasset opplæring og gjennom dette et tilfredsstillende læringsutbytte. Nesten halvparten av rektorene som inngår i undersøkelsen er ikke godt fornøyde med lærernes kompetanse på dette området. Konsekvensen er at mange elever ikke får et godt nok opplæringstilbud. Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, er spesielt utsatt.⁴³ Riksrevisjonens undersøkelse peker på et sentralt punkt ved organiseringen av elevenes opplæring som er relevant også for denne undersøkelsen. Konsekvensen av at rektorene overlater til lærere uten særskilt kompetanse å organisere opplæringen i særskilt norsk, kan være at elevene ikke får det opplæringstilbudet som er nødvendig, og at de dermed blir i særskilt norsk lenger enn nødvendig.

43

7.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på skolenes bruk av kartleggingsverktøy og rutiner for kartlegging når det skal avgjøres om en elev kan gå over fra særskilt norsk til ordinær norskopplæring. Det fremgår av vår undersøkelse at lærerne benytter en rekke verktøy i kartleggingen hvor kartlegging av leseferdighet, observasjon og skolens egenutviklede prøver er de mest brukte. Når det gjelder både observasjon og skolens egenutviklede prøver er dette kartleggingsverktøy som ikke er standardiserte og som varierer mellom skoler og mellom kommuner. Over 30 prosent av skolene har ikke standardiserte prosedyrer for hvordan kartleggingsprosessen skal forløpe.

Skolene i casekommunene vurderer at om lag halvparten av elevene som får særskilt norsk, får det gjennom hele skoleløpet. Ressursen som er satt av til særskilt norsk er i følge rektorene ikke tilstrekkelig til å gi elevene like mange timer særskilt norsk som det er timer til ordinær norskopplæring. I samtlige casekommuner vi besøkte var det lærerteamenes oppgave å organisere opplæringen ut ifra de timene de hadde fått til rådighet til særskilt norsk.

Vi har i dette kapitlet ikke grunnlag for å hevde at det finnes elever som holdes i særskilt norskopplæringen lenger enn nødvendig på grunn av økonomiske motiver. Vi mener imidlertid at utilstrekkelig utnyttelse av ressursene, utilstrekkelig lærerkompetanse og utilstrekkelige kartleggingsrutiner til sammen kan være faktorer som gjør at opplæringen i særskilt norsk ikke er god nok til å imøtekomme den enkelte elevs behov og dermed utgjør årsaken til at elever blir i særskilt norsk lenger enn nødvendig.

8. Resultater av innsatsen

På tross av den statlige og kommunale innsatsen rettet mot opplæring for elever fra språklige minoriteter viser det seg at minoritetsspråklige elever på landsbasis har dårligere læringsutbytte og dårligere resultater enn majoritetsspråklige elever, og at færre minoritetsspråklige elever går over til videregående opplæring enn majoritetsspråklige elever. Som vi så i kapittel tre, er dette underbygget av flere forskningsrapporter. Det fremkommer også av en helt fersk rapport fra OECD at Norge har større ulikheter mellom minoritets- og majoritetsspråklige elever enn OECD-gjennomsnittet⁴⁴.

Vi vil i dette kapittelet ta for oss kommunenes og skolenes egne systemer for resultatoppfølging. Det vi allerede vet om forskjeller mellom minoritets- og majoritetsspråklige elevers resultater, stammer stort sett fra landsomfattende analyser av elevprestasjoner og opptak til videregående opplæring. Det er lite kunnskap om lokale resultatmålingssystemer. Finnes det lokale systemer for å måle resultater av opplæringen, og hva bygger disse i så fall på?

Med strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis" har myndighetene ønsket å iverksette tiltak som kan bidra til å tette gapet mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner. Strategiplanen åpner blant annet for utprøving av nye metoder og organiseringsformer i særskilt språkopplæring. I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvordan kommunene bruker strategiplanen, og om kommunene har laget egne planer for opplæringen av minoritetsspråklige elever. Vi vil framheve gode eksempler på bruk av strategiplanen i kommunene. Vi vil også se på i hvilken grad kommunene opplever at de har fått større fleksibilitet til å tilrettelegge opplæringen og om det foregår pedagogisk utviklingsarbeid som resultat av den økte fleksibiliteten.

8.1 Vurdering av måloppnåelse

Særskilt norskopplæring skal fungere som en overgangsordning frem til eleven har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Forventningene til hvilke resultater den særskilte norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter skal skape, stopper imidlertid ikke der. Til grunn for det særskilte opplæringstilbudet ligger også et ønske om at elever med minoritetsspråklig bakgrunn skal kunne hevde seg i videre utdannings- og yrkesliv på linje med majoritetselevne. Vi har i denne evalueringen vært interessert i å finne ut mer om hvordan kommunene og skolene måler resultater av sin innsats rettet mot elever fra språklige minoriteter. Ambisiøse målsettinger krever etter vår oppfatning en klar definisjon av startpunktet og definerte målepunkter underveis mot målet. Resultatene av målingene skal bidra til å utvikle de rette verktøyene for å nå målet.

8.1.1 Kriterier som anvendes av kommunen

Vi spurte kommunene om hvilke kriterier som benyttes når kommunene vurderer måloppnåelse i opplæringen av minoritetsspråklige elever. Kommunene ble gitt mulighet til å krysse av for flere kriterier. Resultatene i tabell 8.1 viser at det mest brukte måleredskapet for kommunene er lesekartleg-

⁴⁴ OECD (2006): "Where Immigrant Students Succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003".

gingsprøver. 68,4 prosent har oppgitt at de måler minoritetsspråklige elevers resultater på denne måten.

Tabell 8.1 Hvilke kriterier anvendes når kommunene vurderer måloppnåelse i opplæringen for minoritetsspråklige elever? (Kommunalt ansvarlige)

	Antall	Prosent
Minoritetsspråklige elevers karakterer	143	39,6%
Minoritetsspråklige elevers resultater i nasjonale prøver	131	36,3%
Minoritetsspråklige elevers resultater i egne kommunale tester	116	32,1%
Minoritetsspråklige elevers resultater i lesekartleggingsprøver	247	68,4%
Omfanget av den opplæringen i norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring som gis	124	34,3%
Andel minoritetsspråklige elever som går videre til videregående opplæring	45	12,5%
Andre kriterier, hvilke?	62	17,2%
Legger ingen spesielle kriterier til grunn	31	8,6%
Vet ikke	22	6,1%
Total	361	100,0%

Prosentene summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har vært mulig å sette flere kryss i spørsmålet.

39,6 prosent oppgir å bruke minoritetsspråklige elevers karakterer som resultatmål. 36,3 prosent oppgir at de måler på minoritetsspråklige elevers resultater i nasjonale prøver da de forelår, og 32,1 prosent oppgir å bruke egne kommunale tester. 34,3 prosent oppgir å måle på omfanget av opplæringen i særskilt norsk.

Kun 12,5 prosent av kommunene sier at de måler resultater ut ifra andelen minoritetsspråklige elever som begynner på videregående opplæring. 17,2 prosent oppgir at de bruker andre kriterier. Analysen viser at dette i hovedsak dreier seg om skolens eller lærerens subjektive vurdering av måloppnåelse, men også i noen tilfeller om måloppnåelse i forhold til individuelle planer for hver elev. Til sammen 14,7 prosent oppgir at de ikke legger noen kriterier til grunn eller at de ikke vet hvilke kriterier som leges til grunn for måling av elevenes resultater.

I spørreskjemaundersøkelsen ba vi også respondentene om å ta stilling til noen utsagn om resultater av den særskilte norskopplæringen i deres kommune. Tabell 8.2 viser at bare 16,4 prosent av de kommunalt ansvarlige mener at elever som har fulgt særskilt norskopplæring og som går over til ordinær norskopplæring, *i meget høy grad* eller *i høy grad* er like godt rustet til øvrig fagopplæring som elever med norsk som morsmål.

Tabell 8.2 I hvilken grad stemmer følgende utsagn om resultater av norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring i din kommune? (Kommunalt ansvarlige)

	I meget høy grad	I høy grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Vet ikke	Total
Minoritetsspråklige elever som har fulgt norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring og går over til ordinær norskopplæring, er like godt rustet til øvrig fagopplæring som elever med norsk som morsmål	2,5%	13,9%	63,2%	11,6%	1,4%	7,5%	361
Norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring bidrar til å integrere de minoritetsspråklige elevene i skolen faglig sett	9,7%	47,6%	34,6%	3,6%	,3%	4,2%	361
Norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring bidrar til å integrere de minoritetsspråklige elevene i skolen sosialt sett	9,7%	44,3%	31,9%	8,9%	1,4%	3,9%	361

Tabellen viser for øvrig at de kommunalt ansvarlige har stor tiltro til at særskilt norsk bidrar til sosial og faglig integrering for elever fra språklige minoriteter. Dette betyr at de kommunalt ansvarlige mener at særskilt norsk er et viktig virkemiddel for å integrere de minoritetsspråklige elevene i skolen, men at det ikke utjevner forskjellene i elevenes prestasjoner.

8.1.2 Kriterier som anvendes av skolene

Vi spurte også skolene i casekommunene om hvilke kriterier de anvender for å måle resultatoppnåelse for norskopplæringen av minoritetsspråklige elever. Resultatene i tabell 8.3 viser at de mest brukte resultatindikatorerne på skolenivå er kartleggingsprøvene på 2. og 7. årstrinn, skolens egenutviklede prøver og resultater fra nasjonale prøver.

Tabell 8.3 Hvilke kriterier anvendes når skolen vurderer måloppnåelse i opplæringen for minoritetsspråklige elever? (Skoleledere i casekommunene)

	Antall	Prosent
Resultater i nasjonale prøver (da de forelå)	92	45,5%
Karakterer	61	30,2%
Kartlegging av leseferdighet hos elever på 2. og 7. årstrinn	152	75,2%
Kommunens egenutviklede prøver	57	28,2%
Skolens egenutviklede prøver	138	68,3%
Omfanget av den opplæringen som gis	57	28,2%
Andelen av de minoritetsspråklige elevene som fortsetter i videregående opplæring	14	6,9%
Ingen kriterier	3	1,5%
Annet	30	14,9%
Vet ikke		
Total	202	100,0%

Prosentene summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har vært mulig å sette flere kryss i spørsmålet.

Det er oppsiktsvekkende at hele 68,3 prosent oppgir å måle resultater ved hjelp av skolens egenutviklede prøver. Dette tyder på at det ikke finnes noen sentral norm for resultatmåling og at praksis for resultatmåling ved skolene er sterkt varierende avhengig av lokale forhold, slik som lærerkompetanse og pedagogisk fokus. 45,5 prosent oppgir å ha brukt resultater fra nasjonale prøver da de forelå. Ettersom de nasjonale prøvene ikke lenger gjennomføres, må vi kunne anta at dette har berøvet en del av skolene for et resultatmålingsverktøy.

Bare 6,9 prosent av skolene sier at de vurderer måloppnåelse ved å se på andelen av de minoritetsspråklige elevene som fortsetter i videregående opplæring. Andelen elever som begynner i videregående opplæring er altså enda mindre brukt som resultatmål i skolene enn i kommuneadministrasjonene. Det lave resultatet skyldes blant annet at det for barneskolene ikke er naturlig å følge opp elevene så lenge som til de begynner i videregående opplæring. Casestudiene viser imidlertid også at det heller ikke var vanlig at ungdomsskolene fulgte opp på elevenes videre ferdsele etter endt grunnskoleutdanning. Casestudiene viste videre at det heller ikke lagt til rette for denne typen oppfølging i alle kommuner.

Vi har systematisert våre funn fra casekommunene i tabell 8.4. Casekommunene er delt inn etter antall elever som mottar særskilt norsk og grad av struktur og formaliserte systemer. Tabellen gir en overordnet oversikt over hvordan de ulike kommunetypene arbeider med resultatmåling.

Tabell 8.4 Resultatmåling i casekommunene.

Struktur og systemer/ kommunestørrelse	Store kommuner <i>Over 1000 elever</i>	Mellomstore kommuner <i>61–1000 elever</i>	Små kommuner <i>21–60 elever</i>
Liten grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u>Kommune 1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke kommunalt resultatmålingssystem • Skolene "famler i blinde" • Skolene bruker lesekartleggingsprøver og egenutviklede prøver • Lærerne uklare oppfatninger av resultater 	<p><u>Kommune 3</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke kommunalt resultatmålingssystem • Skolene bruker lesekartleggingsprøver og egenutviklede prøver • Lærerne uklare oppfatninger av resultater 	<p><u>Kommune 5</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke kommunalt resultatmålingssystem • Skolene bruker lesekartleggingsprøver og egenutviklede prøver • Lærerne uklare oppfatninger av resultater
Høy grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u>Kommune 2</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunen har resultatmålingssystem • Nasjonale prøver • Lesekartleggingsprøver (2. og 7. trinn) hvert år • På tross av kommunale resultatmålingssystemer, er ikke dette noe som lærerne har et aktivt forhold til 	<p><u>Kommune 4</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke kommunale systemer for resultatmåling • Skolene bruker lesekartleggingsprøver og egenutviklede prøver • Lærerne uklare oppfatninger av resultater 	<p><u>Kommune 6</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke kommunalt resultatmålingssystem • Skolene bruker egenutviklede prøver og lesekartleggingsprøver • Lærerne uklare oppfatninger av resultater

Kilde: Spørreskjemaundersøkelser blant kommunalt ansvarlig og skoleledere i casekommunene, og kvalitative intervjuer med skoleledere og lærere på skoler i casekommunene.

Det er et gjennomgående trekk ved samtlige casekommuner at det bortsett fra i én kommune mangler kommunale resultatmålingssystemer. I alle casekommunene indikerte imidlertid våre funn liten bevissthet og fokus på resultatmåling på lærernivå, og dette var uavhengig av kommunens resultatmålingssystem.

Hvis vi ser på casekommunene hver for seg, ser vi at det særlig er i *kommune 2* at man har anvendt nasjonale prøver som måleinstrument. I de andre kommunene er det en lavere andel som anvender dette som indikator. Når det gjelder karakterer, svarer casekommunene omtrent likt på dette uansett størrelse. Kommunens egenutviklede prøver er stort sett aktuelt for de største kommunene, mens skolens egenutviklede prøver i høyest grad brukes i de små kommunene.

Når det gjelder å måle på omfanget av den opplæringen som gis, skiller ikke casekommunene seg på dette i forhold til antall elever som mottar særskilt norsk. De casekommunene som har mange elever, måler i like høy grad på dette kriteriet som de som har få elever.

Det er generelt svært få skoler i casekommunene som oppgir å måle på andelen elever som går videre til videregående opplæring. Det er særlig i *kommune 2* at dette er et anvendt kriterium og heller ikke her i høy grad (12,1 prosent av skolene i casekommune 1 oppgir at de måler på dette).

Tabell 8.4 illustrerer tre sentrale poenger. For det første oppgir kommunene og skolene en rekke verktøy de bruker for å måle resultater i spørreskjemaundersøkelsen. Casestudiene viser imidlertid at de ikke bruker dem i utstrakt grad. For det andre viser tabellen at kommunens størrelse ikke nødvendigvis har noe å si for hva slags resultatmålingssystem kommunen har. For det tredje ser vi at struktur og formaliserte systemer ikke sikrer at bevissthet om resultatmåling når helt ut til det ytterste ledd, altså til lærerne.

Dybdestudiene ved skoler i casekommunene ga generelt et inntrykk av at resultatmåling ikke var noe det ble fokusert på i høy grad. Kommuneadministrasjonene hadde vanligvis ikke noen oversikt over minoritetsspråklige elevers resultater i forhold til majoritetsspråklige. Generelt lot det til å være en slags frykt for å stigmatisere denne gruppen ved å gå inn og måle på resultater. Skolene lot heller ikke til å ha noen bevissthet på dette. Fokus lå mer på prosess enn på resultatmåling.

I forhold til å kunne sette inn ressurser der det trengs, er det vår vurdering at dette vanskelig gjøres ved manglende mål- og resultatstyring. Når kommunene ikke har systemer for å måle elevenes utvikling, blir det vanskelig å målrette ressursbruken.

8.2 Kjennskap til strategiplanen og opplevelse av fleksibilitet

Ett av målene med strategiplanen var å gi kommuner og skoler mulighet til i større grad selv å bestemme rammene for særskilt språkopplæring i håp om at dette ville gi bedre resultater for de minoritetsspråklige elevene. Lokale variasjoner i forhold til antall minoritetsspråklige elever og elevenes bakgrunn har gjort det vanskelig å gjennomføre opplæringen på bakgrunn av én oppskrift. Opplæringsloven ble endret for å gi økt fleksibilitet, og kommunene ble oppfordret til å utprøve nye modeller for språkopplæring. Spørsmålet er i hvilken grad kommunene har utnyttet sitt nye råderom. Kjenner kommunene til strategiplanen? Hvordan brukes den, og har kommunen oppfordret skolene til å prøve ut nye organisatoriske modeller?

8.2.1 Kommunenes vurderinger av strategiplanens rolle

Tabell 8.5 viser hvordan kommunene tar stilling til en del utsagn om strategiplanens rolle i kommunens administrative praksis.

Tabell 8.5 I hvilken grad stemmer følgende utsagn på kommunens administrative praksis? (Kommunalt ansvarlige)

	I meget høy grad	I høy grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Vet ikke	Total
Kommunen har kjennskap til strategiplanen "Likeverdige utdanning i praksis" (2003)	9,1%	22,2%	50,4%	8,3%	6,6%	3,3%	361
Kommunen bruker strategiplanen aktivt i sitt arbeid med å tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige elever	2,5%	15,2%	41,6%	22,4%	14,1%	4,2%	361
På bakgrunn av strategiplanen, oppfordrer kommunen skolene til å prøve ut nye organisatoriske modeller for særskilt norskopplæring	3,9%	8,0%	36,8%	23,8%	21,1%	6,4%	361

Resultatene viser at 31,3 prosent svarer at de kjenner til strategiplanen i *meget høy grad* eller *høy grad*. 50,4 prosent av kommunene oppgir at de kjenner til strategiplanen i *noen grad*. Det er 14,9 prosent av kommunene som oppgir å kjenne til strategiplanen i *liten grad* eller i *meget liten grad*.

Analysen viser at kjennskap til strategiplanen øker med antall elever som mottar særskilt norsk i kommunen. For eksempel kjenner 80 prosent av kommunene med over 1000 elever i særskilt norsk til strategiplanen i *meget høy grad*, mens fire prosent av kommunene med mellom 1 og 20 elever kjenner til den i *meget høy grad*.

Det at kommunene kjenner til strategiplanen behøver ikke bety at den brukes i praksis. Vi har derfor spurt kommunene om de bruker strategiplanen aktivt i sitt arbeid med å tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige elever. Tabell 8.5 viser at 17,7 prosent av kommunene i *meget høy grad* eller i *høy grad* bruker strategiplanen aktivt i sitt arbeid med å tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige elever. 41,6 prosent oppgir å bruke den aktivt i *noen grad*. 36,5 prosent av kommunene oppgir å bruke den aktivt i *liten grad* eller *meget liten grad*. Vi ser altså at de fleste kommunene er moderate i sin vurdering av hvor aktivt de bruker planen, og at det er flere som oppgir å bruke den aktivt i *meget liten grad* eller *liten grad* enn de som bruker den i *meget høy grad* eller *høy grad*.

Analysen viser at aktiv bruk av planen øker med antall elever som mottar særskilt norsk i kommunen. Vi ser at 80 prosent av kommunene med over 1000 elever i særskilt norsk bruker planen aktivt i *meget høy* eller *høy grad*, i motsetning til ti prosent av kommunene med 1-20 elever i særskilt norsk.

Det er et fåtall av kommunene som oppfordrer skolene til å iverksette nye organisatoriske modeller for særskilt norskopplæring. Kun 11,9 prosent av kommunene oppgir å gjøre dette i *meget høy grad* eller *høy grad*. Hele 44,9 prosent, altså nesten halvparten, gjør dette i *liten grad* eller *meget liten*

grad. Analysen viser at kommuner med mange elever som får særskilt norsk, i større grad oppfordrer til utvikling av nye organisatoriske modeller for særskilt norsk enn kommuner med få elever som får særskilt norsk.

For å oppsummere kan vi altså si at cirka en tredjedel av kommunene har god kjennskap til strategiplanen. Færre bruker den aktivt i sitt arbeid for å tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige elever, og enda færre oppfordrer skolene til å prøve ut nye organisatoriske modeller for særskilt norskopplæring. Dette tyder på at strategiplanens intensjoner verken er godt nok kjent eller oppfylt i kommuner flest. Resultatene kan også bidra til å forklare mangelen på pedagogisk utviklingsarbeid innenfor dette området som redegjort for i kapittel 6.

Imidlertid øker både kjennskap og bruk med antall elever som får særskilt norsk i kommunen. For eksempel sier 80 prosent av kommunene med over 1000 elever i særskilt norsk at de bruker strategiplanen aktivt, og disse kommunene har til sammen over 16 000 elever, med andre ord over halvparten av alle elever som får særskilt norsk i Norge. Slikt sett kan man altså si at strategiplanen har nådd godt ut til et flertall av elevene som mottar særskilt norsk.

Materialet fra casestudiene bekrefter at kommuner med over 1000 elever som mottar særskilt norsk i større grad har kjennskap til og bruker planen aktivt.

Tabell 8.6 Oversikt over casekommunenes bruk av strategiplanen.

Struktur og systemer/ kommunestørrelse	Store kommuner <i>Over 1000 elever</i>	Mellomstore kommuner <i>61–1000 elever</i>	Små kommuner <i>21–60 elever</i>
Liten grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u><i>Kommune 1</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Meget høy grad av kjennskap til strategiplanen, og bruker den i høy grad aktivt • Er i en omorganisering og utarbeider ny plan for opplæringen • Har iverksatt kompetanseutviklings tiltak; kurs og nettverk 	<p><u><i>Kommune 3</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Noen grad av kjennskap til strategiplanen, og bruker den i noen grad aktivt • Ikke utarbeidet plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever • Ikke iverksatt kompetanseutviklings tiltak 	<p><u><i>Kommune 5</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Høy grad av kjennskap til og aktiv bruk av strategiplanen • Ikke utarbeidet plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever • Ikke iverksatt kompetanseutviklings tiltak
Høy grad av struktur og formaliserte systemer	<p><u><i>Kommune 2</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Meget høy grad av kjennskap til og aktiv bruk av strategiplanen • Skriftlig plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever • Kommunen har iverksatt kompetanseutviklingsplan som involverer alle skoler 	<p><u><i>Kommune 4</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Noen grad av kjennskap til strategiplanen og bruker den i noen grad aktivt • Skriftlig plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever • Har iverksatt kompetanseutviklingstiltak; kurs og holdningskappende tiltak 	<p><u><i>Kommune 6</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Høy grad av kjennskap til og aktiv bruk av strategiplanen • Skriftlig plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever • Har iverksatt kompetanseutviklings tiltak; fagdager og nettverk

Kilde: Spørreskjemaundersøkelse blant kommunalt ansvarlige

Som vi ser av oversikten, rapporterer alle kommunalt ansvarlige i casekommunene at de kjenner til strategiplanen. Det er bemerkelsesverdig at både de store og de små kommunene rapporterer å kjenne bedre til den enn de mellomstore kommunene.

Videre skiller casekommunene seg ut i forhold til struktur og formaliserte systemer. Vi har som tidligere beskrevet valgt ut casekommuner innenfor hver størrelseskategori som representerer *lav grad* og *høy grad* av struktur og formaliserte systemer. Som vi ser har alle tre kommunene innenfor sistnevnte kategori formulert egne, skriftlige planer for opplæringen av minoritetsspråklige elever (dette var grunnlaget for å velge dem ut til casestudier). Det som imidlertid viser seg når man går nærmere inn på disse planene, er at det varierer sterkt i hvilken grad de har fotfeste i skolene.

I *kommune 2* har planen i *meget høy grad* klare mål for opplæringen, den brukes aktivt i skolenes arbeid med særskilt norsk, og skolene rapporterer tilbake til kommunen i forhold til måloppnåelse. Kommunen bruker rapporteringen fra skolene til å utvikle og justere innsatsen i særskilt norsk. Kommunen har i samarbeid med universitet og høyskoler iverksatt omfattende kompetanseutviklingstiltak for alle skolene i kommunen.

Går man ned på skolenivå i *kommune 2*, finner man imidlertid at under halvparten (44,8 %) av skolelederne sier at strategiplanen er formidlet og skolen bruker den aktivt. De aller fleste rektorene er klar over at også kommunen har planer for opplæringen av minoritetsspråklige elever, men de varierer i sine synspunkter på hvor forpliktende den er: 58,1 prosent sier at den er forpliktende for skolen, mens 30,7 prosent sier den er veiledende. De fleste skolene har egne planer for opplæringen av minoritetsspråklige elever. Det var vårt funn når vi gjennomførte dybdeintervjuer med lærere på to skoler i kommunen at en del lærere har begrenset kjennskap til kommunens plan og det ressursmateriellet som er utarbeidet og dermed i liten grad benytter seg av dette. Kommunens plan kan altså ikke sies å ha solid forankring på lærernivå.

I kontrast kan vi se på *kommune 3* der kommunen kjenner til strategiplanen i *noen grad* og det ikke er utarbeidet noen plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever. Dette er et eksempel på en kommune med lav grad av struktur og formaliserte systemer. Kommunen oppgir å i *noen grad* ha oversikt over lærernes kompetanse og vurderer at *det i liten grad* er behov for kompetanseheving. Det er ikke iverksatt kompetansehevingstiltak.

Ser vi på besvarelsene fra skolelederne i *kommune 3*, viser det seg at av 17 skoler som har minoritetsspråklige elever dette skoleåret, er det kun to skoler som bruker strategiplanen aktivt. 40 prosent av skolene sier at de enten ikke vet om opplæringen av minoritetsspråklige elever er inkludert i kommunens planer for skolene eller om den ikke er inkludert. Blant de som mener at kommunen har en plan, er det usikkerhet rundt om den er forpliktende eller veiledende. De fleste skolene har heller ikke egne planer for opplæringen av minoritetsspråklige elever. Syv av 17 skoler sier seg *helt* eller *delvis* enig i at de savner fastere retningslinjer fra kommunen på dette.

Kommunalt ansvarlig i *kommune 3* vurderte at det var liten grad av behov for kompetanseheving. Dette bildet stemmer ikke med bildet skoleledere gir i undersøkelsen. 3 skoleledere vurderer at de i stor grad har behov for kompetanseheving, mens 10 skoleledere vurderer at de i noen grad har behov. I alt sier altså et flertall av skolene at de trenger kompetanseheving. Undersøkelsen viser at de aller fleste skolene har allmennlærere som underviser i særskilt norsk, og kun to skoler oppgir å ha lærere med særskilt utdanning i

norsk som andrespråk/migrasjonspedagogikk. Våre intervjuer med lærere som underviste i norsk som andrespråk i denne kommunen avdekket et ønske om økt kompetanse. Flere lærere følte seg lite kvalifisert til oppgaven og sier at de var blitt "kastet inn i det" uten forutsetninger.

Disse to eksemplene viser oss følgende: For det første at en kommunal plan ikke alltid innebærer at kommunens intensjoner oppfylles i praksis, men at det leder til en økt bevissthet blant skolene i kommunen (*kommune 2*). For det andre viser de at hvis kommunen ikke utarbeider plan og ellers har lite fokus på området, forplanter dette seg nedover til skolene og fører til usikkerhet og etterlysning av fastere retningslinjer fra disse (*kommune 3*). For det tredje viser det faren i at kommunalt ansvarlig ikke oppfatter det behovet for kompetanseheving som lærerne har og ikke iverksetter kompetanseutviklingstiltak som er sårt tiltrengt.

8.2.2 Kommunens vurdering av konsekvenser av endring i opplæringsloven

Et ledd i strategiplanen var å endre opplæringslovens § 2–8 slik at kommunene selv kunne få økt råderom for hvordan de ville tilrettelegge den særskilte språkopplæringen for minoritetsspråklige elever. Kommunene er ikke lenger pålagt å tilby alle tre komponentene i særskilt språkopplæringen med særskilt norsk, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Vi har spurt kommunene hvordan de opplever denne økte fleksibiliteten og svarene ses i tabell 8.7.

Tabell 8.7 I hvilken grad har endringen i opplæringslovens § 2-8 innvirket på kommunens praksis i opplæringen for minoritetsspråklige elever (Kommunalt ansvarlige)

	I meget høy grad	I høy grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Vet ikke	Total
Endringen har gitt kommunen mer fleksibilitet til å tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige elever	1,9%	19,1%	44,3%	18,6%	8,6%	7,5%	361
Kommunen har etter lovendringen gitt den enkelte skole mer fleksibilitet til å tilrettelegge opplæring av minoritetsspråklige elever	6,4%	29,1%	38,0%	12,5%	6,9%	7,2%	361
Det er mer samsvar mellom det tilbudet kommunen har ressurser til å gi minoritetsspråklige elever, og det tilbudet man er pålagt å gi i opplæringsloven	2,2%	18,8%	38,0%	19,9%	10,5%	10,5%	361

Resultatene viser at de fleste kommunene er moderate i sin vurdering av økt fleksibilitet. 21 prosent av kommunene vurderer at de i *meget høy grad* eller *høy grad* har fått mer fleksibilitet til å tilrettelegge opplæringen for minoritetsspråklige elever. 44,3 prosent vurderer at de i *noen grad* har fått mer fleksibilitet. 27,2 prosent vurderer at de i *liten grad* eller *meget liten grad* har fått mer fleksibilitet. Det er altså flere kommuner som vurderer at de i liten eller meget liten grad har fått økt fleksibilitet enn det er kommuner som vurderer at de i høy grad eller meget høy grad har fått økt fleksibilitet. Dette indikerer at lovendringen har hatt begrenset betydning i kommunene.

Det er å forvente at kommunens opplevelse av fleksibilitet vil ha konsekvenser for i hvilken grad kommunen gir skolene økt fleksibilitet. Resultatene viser at 35,5 prosent av kommunene i *meget høy grad* eller *høy grad* etter lovendringen har gitt den enkelte skole mer fleksibilitet til å tilrettelegge opplæringen av minoritetsspråklige elever. 38 prosent sier at dette i *noen grad* er tilfellet, mens 19,4 prosent sier at det i *liten* eller *meget liten grad* er tilfelle.

21 prosent av kommunene vurderer at det i *meget høy* eller *høy grad* er bedre samsvar mellom det tilbudet kommunen har ressurser til å gi minoritetsspråklige elever og det tilbudet man er pålagt å gi. 38 prosent vurderer at det i *noen grad* er bedre samsvar, og 30,4 prosent vurderer at det i *liten grad* eller *meget liten grad* er bedre samsvar. Også her ser vi at det er flere kommuner som i vurderer at det i *liten grad* eller *meget liten grad* er bedre samsvar enn kommuner som vurderer at det i *høy grad* eller *meget høy grad* er bedre samsvar mellom kommunens ressurser og det tilbudet man er pålagt å gi.

Endring av opplæringsloven og kommunenes mulighet til å tilrettelegge opplæringen ut fra lokale rammebetingelser, kan ha hatt konsekvenser for hvor mange elever som får særskilt språkopplæring. Tabell 8.8 viser hvordan kommunene vurderer hvordan endringen har hatt innvirkning på antall elever som mottar særskilt språkopplæring.

Tabell 8.8 Hvordan har endringen i opplæringslovens § 2-8 innvirket på kommunens opplæringstilbud til elever fra språklige minoriteter? (Kommunalt ansvarlige) N= 361.

	Antall	Prosent
Antall elever som vurderes til å ha rett til morsmålsopplæring er redusert	110	30,5%
Antall elever som vurderes til å ha rett til morsmålsopplæring er økt	37	10,2%
Antall elever som vurderes til å ha rett til tospråklig fagopplæring er redusert	37	10,2%
Antall elever som vurderes til å ha rett til tospråklig fagopplæring er økt	72	19,9%
Norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring er har fått lavere prioritet	24	6,6%
Norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring har fått økt prioritet	108	29,9%
Ingenting	136	37,7%
Vet ikke	16	4,4%

Prosentene summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har vært mulig å sette flere kryss i spørsmålet.

Tabellen illustrerer tre sentrale poenger. For det første vurderer nesten fire av ti kommuner at lovendringen ikke har hatt noen konsekvenser. For det andre vurderer nesten en tredjedel at antall elever som har rett til morsmålsopplæring er redusert. Og for det tredje vurderer nesten en tredjedel at særskilt norsk har fått økt prioritet som følge av at opplæringsloven er endret.

Det er mer fokus på særskilt norsk og mindre på morsmålsopplæring. Bildet er imidlertid ikke helt entydig. 10,2 prosent av kommunene sier faktisk at antall elever som har rett til morsmålsopplæring har øket, og 19,9 prosent

sier at antall elever som vurderes å ha rett til tospråklig fagopplæring har øket.

Overordnet sett kan det konstateres at lovendringen har hatt begrensede konsekvenser. Hvis flere kommuner hadde hatt god kjennskap til strategiplanen og brukt den aktivt, er det mulig at konsekvensene hadde vært mer omfattende.

8.2.3 Skolenes vurderinger

Skolene i casekommunene ble også spurt om sitt kjennskap til og bruk av strategiplanen. Vårt tallmateriale viser at 59,4 prosent av skolene i casekommunene kjenner til strategiplanen. Her er det ingen forskjeller på kommunestørrelse: Skolene i de små casekommunene kjenner like godt til den som skolene i de store kommunene.

Tabell 8.9 viser at av de skolene som kjenner til strategiplanen, er det 41,7 prosent som har formidlet planen til lærerne og bruker den aktivt.

Tabell 8.9 Sett ett kryss ved det alternativet som stemmer best med skolens bruk av strategiplanen (Skoleledere i casekommunene)

	Antall	Prosent
Skolen bruker ikke strategiplanen aktivt	68	56,7 %
Strategiplanen er formidlet og skolen bruker den aktivt	50	41,7 %
Vet ikke	2	1,7 %
Total	120	100,0 %
Ubesvart	110	47,8 %

Hele 56,7 prosent av skolene sier at de ikke bruker strategiplanen aktivt. Det foregår heller ikke noen utbredt utprøving av nye opplæringsmetoder og organiseringsmåter i casekommunene. Analysen viser at det ikke er noen betydelig variasjon i forhold til casekommunenes størrelse i aktiv bruk av planen.

Skolelederne i casekommunene er også spurt om konsekvenser av endringen av opplæringslovens § 2–8. De aller fleste skolene sier endringen i opplæringsloven ikke har først til endringer i opplæringstilbudet (tabell 8.10).

Tabell 8.10 Har endringen av opplæringslovens § 2 - 8 hatt konsekvenser i forhold til antall minoritetsspråklige elever som mottar – (Skoleledere i casekommunene)

	Redusert antall elever	Økt antall elever	Ingen endring	Vet ikke	Total
Særskilt norskopplæring	17,2%	7,9%	68,5%	6,4%	203
Tospråklig fagopplæring	12,3%	5,4%	70,9%	11,3%	203
Morsmålsopplæring	19,2%	3,4%	68,0%	9,4%	203

Størsteparten av skolelederne mener at endringen i opplæringsloven ikke har hatt konsekvenser for antallet elever som mottar noen av komponentene i særskilt språkopplæring. Det er imidlertid flere skoler som mener at det er en reduksjon i antallet elever som mottar de ulike elementene i språkopplæringen enn de som mener at det antallet elever er økt. Vår vurdering er at

dette må ses i sammenheng med praktiseringen av enkeltvedtak. Blant casekommunene var det spesielt én rektor som påpekte at "bevisbyrden" nå påligger skolen i en helt annen grad enn før innføringen av enkeltvedtak, og at en konsekvens av dette er at man heller rapporterer for få enn for mange elever til særskilt språkopplæring.

8.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan kommunene måler resultater for opplæringen av minoritetsspråklige elever. De mest brukte måleredskapene er lesekartleggingsprøver, nasjonale prøver (da de forelå) og skolens egenutviklede prøver.

Kommunene oppgir en rekke redskaper de bruker i resultatmåling. Casestudiene viser imidlertid at resultatmåling er noe som er satt i formelt system i de færreste kommuner. Det er kun én kommune blant våre casekommuner som har et formelt resultatmålingssystem. Bevisstheten blant lærere om resultatmåling er lav i samtlige casekommuner.

Konklusjonen er altså at kommunene mangler systemer for å måle resultater av opplæringen og at det derfor er vanskelig å finne ut av *hva som faktisk fungerer* og gir elevene et godt læringsutbytte. Det blir følgelig meget viktig i det videre arbeidet med særskilt norskopplæring at man lager klare resultatmål for opplæringen og at skolene og kommunene blir bevisst sitt ansvar for måloppnåelse.

Videre har kapitlet vist at en tredjedel av norske kommuner *i meget høy grad* eller *høy grad* kjenner strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis". Halvparten av kommunene oppgir å kjenne den *i noen grad*. Kjennskap til planen øker med antall elever som får særskilt norsk i kommunen. Det er få kommuner som oppfordrer skolene til å prøve ut nye organisatoriske modeller for særskilt norsk, og man kan derfor konkludere med at det ikke i utstrakt grad foregår pedagogisk nybrottsarbeid blant kommuner som følge av strategiplanen.

Det er imidlertid store lokale variasjoner og vi har trukket frem eksempler på en kommune som i høy grad bruker strategiplanen aktivt og på bakgrunn av denne har utarbeidet en egen plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever. I motsetning til dette har vi også eksempler på kommuner som i svært liten grad bruker strategiplanen.

Kapitlet har også vist hvordan kommunene forholder seg til den økte fleksibiliteten som ligger i endringen av opplæringslovens § 2-8. Lovendringen har hatt begrenset betydning for kommunene. De fleste vurderer at de i noen grad har fått økt fleksibilitet, men det er flere som vurderer at de har fått økt fleksibilitet *i liten grad* eller *meget liten grad* enn som vurderer at de har fått økt fleksibilitet *i meget høy* eller *høy grad*. Den økte fleksibiliteten har i hovedtrekk ført til at færre elever får morsmålsopplæring, og at særskilt norsk har fått økt prioritet.

9. Særskilt norsk i perspektiv

I dette kapittelet vil vi sette resultatene fra de øvrige kapitler i perspektiv. Det er vår hensikt å gi et overordnet bilde av de utfordringene særskilt norsk står overfor. Vi perspektiverer resultatene i to speil. For det første bruker vi den grunnleggende analysemodellen vi presenterte i kapittel tre. Det gir oss mulighet for å fremheve de kritiske punktene i den nåværende praksisen. For det andre vil vi speile resultatene i internasjonale, særlig danske, erfaringer med andre andrespråk for avslutningsvis å kunne peke på områder hvor innsatsen i særskilt norsk kan styrkes.

9.1 Når implementeringskjeden brister

Analysemodellen i kapittel tre representerer teorien bak den særskilte norsk-opplæringen/norsk som andrespråk. Det er vedtatt en lovgivning som konkretiseres gjennom læreplaner m.v. Kommunene sørger deretter for å sette av ressurser for at skolene kan organisere undervisningen hensiktsmessig. Dette innebærer blant annet ansettelse av kvalifiserte lærere som underviser minoritetsspråklige elever som har behov for særskilt norskopplæring.

De ansvarlige aktørene spiller således innbyrdes sammenhengende roller i den kjeden av handlinger som skal omsette opplæringslovens overordnede mål til kvalifisert undervisning i den enkelte klasse. Sammenholder vi analyseresultatene i de foregående kapitlene med logikken i implementeringskjeden, er det tydelig at kjeden på en rekke områder brister.

9.2 Manglende iverksettelse av de overordnede rammer

Logikken i kjeden forutsetter at kommunene følger opplæringsloven. Det vil si at det forutsettes at kommunene iverksetter pedagogisk utviklingsarbeid i særskilt norsk, at de ser språkstimulering ved overgangen mellom barnehage og skole i sammenheng og at de anlegger et helhetsorientert perspektiv på innsatsen overfor minoritetsspråklige elever.

Evalueringen viser at mange kommuner ikke anvender strategiplanen som tiltenkt. Riktignok kjenner hovedparten av kommunene planen, men det generelle bildet er at planen ikke har satt dagsordenen som premissleverandør i forhold til innsatsen overfor språklige minoriteter generelt på utdannelsesområdet og spesifikt i forhold til opplæringen i særskilt norsk. Dette er tankevekkende i seg selv. Rammen for strategiplanen er den problemdefinisjonen vi beskrev i kapittel tre, nemlig at minoritetsspråklige elever klarer seg systematisk dårligere i utdanningssystemet enn majoritetsspråklige elever. Og når kommunene ikke iverksetter strategiplanen som tiltenkt, brister dette styringsmessige leddet i implementeringskjeden.

Man kan hevde at overordnede strategier tross alt kun er en ramme for den undervisningen skolene til daglig praktiserer. Den reelle prøven på kjedens styrke er derfor ikke om strategiplanens tankegods er fremherskende på kommunalt nivå, men om skolene kan levere kvalifisert opplæring.

9.3 Begrenset faglighet i skolene

Også på skolenivå viser evalueringen at implementeringskjeden ofte brister. Det generelle bildet av særskilt norsk er at undervisningen overlates til den enkelte lærer fremfor å være et anliggende for skolens ledelse. Resultatet er at det blir vanskelig å implementere en generell kompetansehevingsstrategi for hele lærerkollegiet. Norsk som andrespråk kan bli en nisje for særlig interesserte lærere. På samme måte ses det ofte at organiseringen av opplæ-

ringen er bestemt av pragmatiske hensyn fremfor faglige overveielser om hva som er den riktige løsningen.

Vi kan som nevnt i kapittel 8 ikke håndfast dokumentere at implementeringsbristene betyr at minoritetsspråklige elever klarer seg dårlig i skolen. Omvendt er det ikke mye i den nåværende praksisen som tyder på at minoritetsspråklige elevers relativt dårlige skoleprestasjoner er historie. Konsekvensen av implementeringsbristene må derfor forventes å være fortsatt dårlige skoleprestasjoner for minoritetsspråklige elever.

9.4 Déja vu – erfaringene med dansk som andrespråk

Vi konstaterte i innledningen at minoritetsspråklige elever fra Norge klarer seg relativt dårlig i grunnskolen sammenlignet med majoritetselevne⁴⁵.

Det fremgår av samme publikasjon at de danske erfaringene viser et tilsvarende mønster. Dette på tross av at de danske kommunene også har plikt til å tilby opplæring i dansk som andrespråk til minoritetsspråklige elever som har behov for det.

Forklaringen på de like utviklingstrekkene i Danmark og Norge kan utledes ved å se på de danske erfaringene med dansk som andrespråk. I Danmark gjennomførte man i 2004 en evaluering av dansk som andrespråk som, akkurat som i Norge, dokumenterte et betydelig implementeringsgap. Lovgivning og statlige føringer og veiledninger stiller både krav og informerer kommunene om hvordan opplæringen kan og bør organiseres og tilrettelegges. Tilsvarende settes det av ressurser til opplæringen i dansk som andrespråk.

Likevel viser evalueringen av dansk som andrespråk at implementeringen av lovgivningen er karakterisert ved følgende mangler⁴⁶:

- Det er stor variasjon i omfanget av det tilbudet minoritetsspråklige elever tilbys både mellom kommuner, mellom skoler i samme kommune og mellom klasser på samme skole.
- Hovedparten av de lærerne som underviser i dansk som andrespråk har ikke særskilte kvalifikasjoner for å løse oppgaven.
- Der er manglende systematikk i vurderingene av hvilke elever som har behov for dansk som andrespråk.
- Undervisningen i dansk som andrespråk overlates ofte til enkeltlærere; såkalte ildsjeler. Ledelsen spiller en tilbaketrukket rolle og dansk som andrespråk blir derfor et marginalisert på skolene. Konsekvensen er blant annet at ressursene til dansk som andrespråk ofte brukes til andre aktiviteter og at erfaringene fra de kvalifiserte lærerne ikke nyttiggjøres av resten av lærerstaben.

Hovedresultatene over har en slående likhet med de bristene i implementeringskjeden vi beskrev i forbindelse med norsk som andrespråk. Disse likhetene understreker at det ikke er noen enkel oppgave å få andrespråksundervisningen til å fungere på tross av forholdsvis klare forvaltningsmessige rammer. Det store spørsmålet er derfor hvordan man i fremtiden kan endre status quo slik at intensjonene i lovgivningen blir realisert i kommuner og skoler.

⁴⁵ OECD (2006): "Where Immigrant Students Succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003 "

⁴⁶ UC2 & KLEO (2004). "Evaluering af dansk som andetsprog i folkeskolen."

9.5 Erfaringer fra Sverige

PISA-undersøkelsen 2003 viser at Sverige generelt kan vise til bedre resultater for sine andregenerasjons minoritetsspråklige elever enn både Danmark og Norge. Faktisk skårer andregenerasjons innvandrere like høyt på leseferdigheter som majoritetsspråklige elever i Norge.⁴⁷ Hva er det som gjøres annerledes i Sverige og som Norge kan lære av i opplæringen av minoritetsspråklige elever?

Faget "svensk som andrespråk" ble kartlagt av Myndigheten för Skolutveckling i 2004.⁴⁸ Kartleggingen dokumenterte mange av de samme utfordringene som både Danmark og Norge står overfor i praktiseringen av opplæringen: Store lokale variasjoner, brister i implementeringskjeden, lav kompetanse blant lærere, samt at faget virker segregerende og har lav sosial status. Det er relativt sett få som velger svensk som andrespråk, påpeker rapporten, nærmere bestemt 5,5 prosent av den totale elevmassen. Det er totalt 13 prosent elever med minoritetsbakgrunn i den svenske grunnskolen. Elever som deltar i svensk som andrespråk har også dårligere resultater i andre fag enn den totale elevmassen.

Resultatene fra kartleggingen tyder på at det ikke er faget svensk som andrespråk i seg selv som er årsaken til at andre generasjons innvandrere i Sverige gjør det bedre i lesing sammenliknet med norske andre generasjons innvandrere. Årsaken er trolig å finne andre steder.

Den mest åpenbare forklaringen er Sveriges mangeårige satsning på morsmålsopplæring som tross i dokumenterte reduksjoner⁴⁹ har et mye større omfang enn i Norge. I Sverige har alle elever med et annet morsmål enn svensk lovfestet rett på morsmålsopplæring, og dette kravet er ikke koblet til krav om å ta svensk som andrespråk. I 2001/2002 var 127 929 elever i Sverige berettiget til morsmålsopplæring, mens kun 58 151 elever deltok i undervisning i svensk som andrespråk.⁵⁰

Fra 2005, med endringen av opplæringsloven i Norge, er retten til morsmålsopplæring koblet opp mot å delta i norsk som andrespråk, det vil si at elever må følge norsk som andrespråk for å ha rett til morsmålsopplæring. Forskning understreker betydningen av å ha et velutviklet morsmål for å kunne utvikle andrespråket og bygger således opp under de svenske erfaringene. Det er fortsatt forskjeller mellom minoritets elever og majoritets elever i Sverige, men forskjellene minker fra første til andre generasjon, og det tyder på at Sverige i sin tilnærming til opplæring av minoritetsspråklige elever gjør noe som både norske og danske skolemyndigheter bør være oppmerksomme på.

⁴⁷ Utdanningspeilet 2005, s 53

⁴⁸ Myndigheten for skolutveckling: Rapport 2004 – 03 – 01: Kartläggning av svenska som andraspråk

⁴⁹ Skolverket: Flera språk – fler möjligheter. Utveckling av modersmålsstödet och modersmålsundervisningen 2002

⁵⁰ Op cit 48, s. 11

10. Litteraturliste

- Bakken, Anders (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* Oslo: Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Utdanningsavdelingen (2003): *Kartlegging av minoritetsspråklige elevers språkferdigheter. En veiledning for skoleeier, skolens ledelse og lærere i grunnskolen*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): Statsbudsjettet 2006, Vedlegg til St.prp. nr 1 (2005/2006) for Kommunal- og regionaldepartementet, *Mål for integrering av innvandrere og deres etterkommere.*
- Kulbrandstad, Lise Iversen (2002): *Norsk som andrespråk og norsk – grunnskoleopplæring i ett flerkulturelt samfunn*, fra Retvet, Ole og Klaus Jøran Tollan (red.): Kollokvium. Artikler om utdanning. Hamar: Høgskolen i Hedmark, Avdeling for lærerutdanning
- Lødding, Berit (2003): *Frafall blant minoritetsspråklige: Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen fra 10.klasse til videregående opplæring.* NIFU skriftserie nr 29/2003
- Myndigheten för skolutveckling (2004): Kartläggning av svenska som andraspråk. Rapport 2004-03-01.
- NORUT Samfunnsforskning AS (2005): Evalueringen av prosjektet "Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen" Rapport nr 09/2005.
- OECD (2006): *Where Immigrant Students Succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003.*
- Oslo kommune, Utdanningsetaten (2005): *Forsterket tilpasset norskopplæring – ressursperm for grunnskolen.*
- Passey, D., C. Rogers, J. Machell, G. McHugh & D. Allaway (2003): *The Motivational Effect of ICT on Pupils. Emerging Findings.* Department of Educational Research Lancaster University
- Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, Dokument 3:10 (2005-2006)*
- Skolverket (2002): *Flera språk – flere möjligheter – utveckling av modersmålsstödet och modersmålsundervisningen 2002.* Rapport till regeringen 15 maj 2002.
- UC2 & KLEO (2004): *Evaluering af dansk som andetsprog i folkeskolen.*
- Utdanningsdirektoratet Rundskriv – 10 – 2005: *Statstilskot til opplæring for språklege minoritetar i grunnskolen. Særskild språkopplæring i norsk, morsmål og/eller tospråkleg fagopplæring*
- Utdanningsdirektoratet (2005): *Norskfaget i det fleirkulturelle samfunnet.* Delrapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet

Utdanningsdirektoratet (2006): *Framtidas norskfag: Språk og kultur i eit fleirkulturelt samfunn*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet

Utdanningsdirektoratet (2005): *Utdanningsspeilet 2005 – Kunnskap for utvikling*. Oslo.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2003): *Likeverdig utdanning i praksis!* Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009

Utdannings- og forskningsdepartementet (2003): Odelstingsproposisjon nr 55 (2003 – 2004) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*.

Øzerk, Kamil (2003): *Sampedagogikk*. Vallset: Oplandske bokforlag.

Aasen, Joar og Erik Mønness (2005): *Elever fra språklige minoriteter i grunn- og videregående skole – en studie av ressursituasjonen i norsk-som-andrespråkundervisningen*. Hamar: Høgskolen i Hedmark. Oppdragsrapport nr. 3 – 2005.

Nettsider:

http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/Pressemelding_Dok_3_10_2005_2006.htm

<http://www.utdanningsdirektoratet.no>

<http://www.utrop.no/art.html?catid=1&artid=10499>.

http://skolenettet.no/moduler/templates/Module_Article.aspx?id=24304&epslanguage=NO

http://www.utdanning.ws/templates/udf_4744.aspx

http://www.vahl.gs.oslo.no/demoskole/Vahl_som_demoskole.htm.

<http://www.lutvann.gs.oslo.no/>

<http://noa.cappelen.no/>

11. Tabelloversikt

Tabell 4.1 Svarprosenter	25
Tabell 4.2 Oversikt over intervjupersoner	28
Tabell 5.1 Under følger tre utsagn om hvor stor grad av frihet skolene har til å vurdere hvilke elever som skal få undervisning i norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring. Hvilket utsagn stemmer best med praksis i din kommune? (Kommunalt ansvarlige)	31
Tabell 5.2 Hvilket alternativ stemmer best for kartleggingspraksis når det skal avgjøres om en elev skal motta særskilt norsk på din skole? (Skoleledere i casekommunene)	31
Tabell 5.3 Hvilke aktører deltar i vurderingen/kartleggingen og hvor ofte deltar de? (Skolelederne i casekommunene)	32
Tabell 5.4 Hvilke kartleggingsverktøy benytter skolen når den skal avgjøre hvem som skal motta særskilt norsk? (Skoleledere i casekommunene)	33
Tabell 5.5 Kartleggingsprosedyrer i casekommunene.	37
Kilde: Spørreskjemaundersøkelse blant skoleledere i casekommunene og kvalitative intervju med skoleledere og lærere på skoler i casekommunene	37
Tabell 6.1 Under følger noen utsagn vedrørende kompetanseutvikling i norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring. Angi i hvilken grad du er enig i utsagnene - (Kommunalt ansvarlige).....	41
Tabell 6.2 Oversikt over casekommunenes kompetansenivå.....	44
Tabell 6.3 Antall elever per lærer i særskilt norsk	46
(Kommunalt ansvarlige)	46
Tabell 6.4 Oversikt over fordeler og ulemper ved ulike organiseringsformer	48
Tabell 6.5 Hvordan organiseres den særskilte norskopplæringen for minoritetsspråklige elever? (Skoleledere i casekommunene)	49
Tabell 6.6 Vurder hvordan disse organiseringsformene i særskilt norsk fungerer: (Skoleledere i casekommunene).....	50
Tabell 6.7 Metoder og læringsarenaer som anvendes i særskilt norsk (Skoleledere i casekommunene)	52
Tabell 6.8 Samarbeid mellom lærere (Skoleledere i casekommunene)	57
Tabell 7.1 Hvilke kartleggingsverktøy benytter skolen når den skal avgjøre om eleven kan slutte med særskilt norsk/norsk som andrespråk? (Skolelederne i casekommunene)	61
Tabell 7.2 Hvordan vurderer skolen når eleven er klar til å slutte med NOA/særskilt norsk og følge vanlig norskopplæring? (Skoleledere i casekommunene)	62
Tabell 7.3 Fungerer særskilt norskopplæring, slik hensikten er, som et overgangsfag til ordinær norskopplæring? (Skoleledere i casekommunene)	63
Tabell 8.1 Hvilke kriterier anvendes når kommunene vurderer måloppnåelse i opplæringen for minoritetsspråklige elever? (Kommunalt ansvarlige)	67
Tabell 8.2 I hvilken grad stemmer følgende utsagn om resultater av norsk som andrespråk/særskilt norskopplæring i din kommune? (Kommunalt ansvarlige)	68
Tabell 8.3 Hvilke kriterier anvendes når skolen vurderer måloppnåelse i opplæringen for minoritetsspråklige elever? (Skoleledere i casekommunene)	69
Tabell 8.4 Resultatmåling i casekommunene.	70
Tabell 8.5 I hvilken grad stemmer følgende utsagn på kommunens administrative praksis? (Kommunalt ansvarlige)	72
Tabell 8.6 Oversikt over casekommunenes bruk av strategiplanen.	74

Tabell 8.7 I hvilken grad har endringen i opplæringslovens § 2-8 innvirket på kommunens praksis i opplæringen for minoritetsspråklige elever (Kommunalt ansvarlige)	76
Tabell 8.8 Hvordan har endringen i opplæringslovens § 2-8 innvirket på kommunens opplæringstilbud til elever fra språklige minoriteter? (Kommunalt ansvarlige)	77
Tabell 8.9 Sett ett kryss ved det alternativet som stemmer best med skolens bruk av strategiplanen (Skoleledere i casekommunene)	78
Tabell 8.10 Har endringen av opplæringslovens § 2 - 8 hatt konsekvenser i forhold til antall minoritetsspråklige elever som mottar – (Skoleledere i casekommunene)	78

12. Vedlegg: Kommune 2 – Et godt eksempel

Under har vi satt sammen en oversikt over hvordan kommune 2 arbeider på områdene kartlegging, kompetanse, resultatmåling og bruk av strategiplanen "Likeverdig utdanning i praksis". Kommunen har satt i gang en rekke tiltak innenfor disse områdene for å bedre språkopplæringen for minoritetsspråklige elever, og kan tjene som et godt eksempel for andre kommuner.

Kartlegging

- Lærerne vet hvilke prosedyrer som skal følges i kartleggingen
- Lærerne vet hvilke redskaper som kan brukes i kartleggingen, eller hvem de skal spørre om dette
- Klare ansvarsforhold mellom lærere og ledelse
- Rektor praktiserer enkeltvedtak
- Elevene kartlegges jevnlig, enkeltvedtaket varer i ett skoleår
- Kommunen har utarbeidet standard enkeltvedtaksformular som skolene kan finne på kommunens internettsider. Formularet er oversatt til syv språk.

Kompetansenivå

- Høy grad av oversikt over lærernes kompetanse
- Noen grad behov for kompetanseheving
- Har omfattende plan og tiltak for kompetanseheving av lærere
- 4 av 10 skoler har lærere med formell kompetanse

Resultatmåling

- Kommunen har resultatmålingssystem
- Nasjonale prøver
- Lesekartleggingsprøver (2. og 7. trinn) hvert år
- På tross av kommunale resultatmålingssystemer, er ikke dette noe som lærerne har et aktivt forhold til

Bruk av strategiplanen

- Meget høy grad av kjennskap til og aktiv bruk av strategiplanen
- Skriftlig plan for opplæringen av minoritetsspråklige elever
- Kommunen har iverksatt kompetanseutviklingsplan som involverer alle skoler