

Utdanningsdirektoratet

Sluttrapport

April 2011

EVALUERING AV IMPLER- MENTERING AV NYE LÆRE- PLANER FOR SPRÅKLIGE MINORITETER



EVALUERING AV IMPLEMENTERING AV NYE LÆREPLANER FOR SPRÅKLIGE MINORITETER

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvaien 4
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

INNHOILDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
1.1	Kort om evalueringsoppdraget	1
1.2	Evalueringens leveranser	2
1.3	Oppbygging av sluttrapporten	3
2.	Sammendrag	4
2.1	Praktisering av regelverk for særskilt språkopplæring	4
2.2	Tilbud om særskilt språkopplæring	4
2.3	Bruk av læreplanene	5
2.4	Tiltak og støttemateriell i implementeringsprosessen	6
2.5	Endringer i praksis som følge av nye læreplaner	7
3.	Executive summary	8
3.1	Practice of regulations for special language training	8
3.2	Provision of special language training	9
3.3	Use of curricula	9
3.4	Measures and support material for the implementation process	10
3.5	Change of practice as a consequence of new curricula	11
4.	Metodisk gjennomføring	13
4.1	Teoretisk perspektiv på læreplanimplementeringen	13
4.2	Analyseramme	14
4.3	Kvantitativ datainnsamling	16
4.4	Kvalitativ datainnsamling	19
4.5	Kjennetegn ved respondentene	20
5.	Bakgrunn	22
5.1	Ulikheter i læringsutbytte som følge av sosioøkonomisk og språklig bakgrunn	22
5.2	Et kunnskapsløft for hele utdanningssystemet	23
5.3	Nye læreplaner for språklige minoriteter	24
5.4	Rett til særskilt språkopplæring	27
5.5	Omfang av elever med rett til særskilt språkopplæring	28
6.	Praktisering av regelverk for særskilt språkopplæring	30
6.1	Praktisering av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	30
6.2	Involvering av ulike aktører i prosessen rundt fattig av enkeltvedtak	33
6.3	Tilbud om særskilt språkopplæring i kommuner og fylkeskommuner	35
6.4	Oppsummering	37
7.	Bruk av nye læreplaner for språklige minoriteter	39
7.1	Status for bruk av læreplan i grunnleggende norsk	39
7.2	Årsaker til at læreplan i grunnleggende norsk ikke er tatt i bruk	40
7.3	Ansvar for beslutning om bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen	41
7.4	Vurdering av læreplan i grunnleggende norsk som pedagogisk verktøy	44
7.5	Status for bruk av læreplan i morsmål	46
7.6	Årsaker til at læreplan i morsmål ikke er tatt i bruk	49
7.7	Vurdering av læreplan i morsmål som pedagogisk verktøy	51
7.8	Oppsummering	52
8.	Verktøy og støtte til implementeringen av nye læreplaner	55
8.1	Bruk av kartleggingsmaterialet "Språkkompetanse i grunnleggende norsk"	55
8.2	Kjennskap til øvrig støttemateriell for læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål	59

8.3	Kjennskap til etterutdanningsprogram i andrespråksdidaktikk og nivåbaserte læreplaner	61
8.4	Implementeringstiltak iverksatt av skoleeier	63
8.5	Implementeringstiltak iverksatt av skoleleder	66
8.6	Skoleeiere og skolelederes forutsetninger for å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter	70
8.7	Oppsummering	72
9.	Praksisendringer i særskilt språkopplæring	75
9.1	Praksisendringer som følge av nye læreplaner for språklige minoriteter	75
9.2	Organisering av særskilt norskopplæring	79
9.3	Organisering av morsmålsopplæring	85
9.4	Oppsummering	90
10.	Litteraturliste	92

FIGURER

Figur 1: Analyseramme for evalueringen	15
Figur 2: Svarfordeling basert på kommunestørrelse.	20
Figur 3: Skolelederrespondenter fordelt på antall minoritetsspråklige elever ved skolen. Høsten 2010.	21
Figur 4: Andelen skoler som har oppgitt at det fattes enkeltvedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring. Basert på skolelederes besvarelser for 2009 og 2010.	31
Figur 5: "Vennligst ta stilling til hvilke forhold som inngår i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring". Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at skolen praktiserer rutiner for enkeltvedtak.	32
Figur 6: "Hvilke aktører er involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at skolen praktiserer rutiner for enkeltvedtak.	33
Figur 7: "Rapporterer skolen inn fattede enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring til skoleeier?" Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at skolen praktiserer rutiner for enkeltvedtak.	34
Figur 8: "Vennligst ta stilling til hvilke tilbud minoritetsspråklige elever med rett særskilt språkopplæring får i kommunen/fylkeskommunen." Flere valg mulig. Basert på besvarelsene til skoleeiere høsten 2010.	35
Figur 9: Andelen kommuner og fylkeskommuner som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring i 2009 og 2010. Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner.	36
Figur 10: Andel skoler som har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk i 2009 og 2010. Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2009 og høsten 2010.	39
Figur 11: "Hvorfor er ikke læreplan i grunnleggende norsk tatt i bruk i den særskilte norskopplæringen?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som har oppgitt at det gis tilbud om særskilt norskopplæring, men ikke har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk.	40
Figur 12: "Hvem har hovedansvar for å fatte beslutning om bruk av læreplan i grunnleggende norsk?" Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner og skoleledere i grunn- og videregående skole høsten 2010.	42
Figur 13: "Hvordan vurderer du som representant for skolen at læreplan i grunnleggende norsk fungerer som pedagogisk verktøy?" Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2008,2009 og 2010 har oppgitt at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk.	44
Figur 14: "Er læreplan i morsmål tatt i bruk i den særskilte språkopplæringen?" Andelen skoleledere som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring krysses med andelen skoleledere som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk. Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2010.	47

Figur 15: Utviklingen i andel skoleledere som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk. Basert på skolelederes besvarelser høsten 2009 og høsten 2010. 48

Figur 16: "Er læreplan i morsmål tatt i bruk i den særskilte språkopplæringen?" krysset med antall minoritetsspråklige elever ved skolen. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring. 49

Figur 17: "Hva er årsak til at læreplan i morsmål ikke er tatt i bruk?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring, uten at læreplan i morsmål er tatt i bruk. 50

Figur 18: "Hvordan vurderer du som representant for skolen at læreplan i morsmål fungerer som pedagogisk verktøy?" Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010 har oppgitt at læreplan i morsmål er tatt i bruk. 51

Figur 19: "Kjenner du som representant for skoleleder til kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*, som er utviklet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk?" Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010. 56

Figur 20: "Er kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* tatt i bruk?" Basert på besvarelsene til skoleledere som har oppgitt å kjenne til kartleggingsmateriellet høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010. 57

Figur 21: "Hva benyttes kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* til?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at kartleggingsmateriellet er tatt i bruk. 58

Figur 22: "Vennligst angi hvilke av det følgende nasjonale støttmateriell du kjenner til:" Basert på andelen skoleledere og skoleeiere som høsten 2010 har oppgitt å kjenne til de ulike støttmateriell: 59

Figur 23: "Har personal fra din skole/ skoler i kommunen eller fylkeskommunen deltatt i 16-timers etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner (initiert av Utdanningsdirektoratet/ NAFO)?" 62

Figur 24: "Hvem i personalgruppen ved skolen har deltatt i etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skole som har oppgitt at personal fra skolen har deltatt i 16-timers etterutdanningsprogram. 63

Figur 25: "Har skoleeier iverksatt kompetansetiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010. 64

Figur 26: "Har skoleeier iverksatt kompetansetiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Fordelt på skoleeieres besvarelser og fordelt på kommunestørrelse. 65

Figur 27: "Hvilke tiltak har skoleeier iverksatt i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleeiere som høsten 2010 har oppgitt at skoleeier har iverksatt tiltak. 66

Figur 28: "Har skoleleder iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skole høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010. 67

Figur 29: "Har skoleleder iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleledere fordelt på antall minoritetsspråklige elever ved skolen. 68

Figur 30: "Hvilke tiltak har skoleleder iverksatt i forbindelse med implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skolelederrespondenter som høsten 2010 har oppgitt at det er iverksatt tiltak i løpet av implementeringsperioden. 69

Figur 31: "Føler du som skoleeier deg rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010..... 70

Figur 32: "Føler du som representant for skoleleder deg rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skoler høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010..... 71

Figur 33: "I hvilken grad vurderer du som representant for skoleleder/ skoleeier at nye læreplaner for minoritetsspråklige elever har ført til endringer i praksis på nåværende tidspunkt?" Basert på besvarelsene til skoleeiere og skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at de nye læreplanene for språklige minoriteter er tatt i bruk. 76

Figur 34: "Hvilke praksisendringer har skjedd som følge av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleeiere og skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at læreplanene i stor eller meget stor grad har ført til praksisendringer..... 77

Figur 35: "Hva er årsaker til at de nye læreplanene for språklige minoriteter ikke har medført noen endringer i praksis?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleeiere og skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at de nye læreplanene for språklige minoriteter i liten eller meget liten grad har ført til praksisendringer..... 78

Figur 36: "Hvordan er den særskilte språkopplæringen organisert ved skolen?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skoler høsten 2010. Flere kryss mulig..... 79

Figur 37: "Hvilke muligheter for forsterket opplæring er tatt i bruk ved skolen?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere ved videregående skoler høsten 2010..... 82

Figur 38: "På nåværende tidspunkt, i hvilken grad vurderer du at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført samarbeid mellom lærere som underviser i morsmål og øvrige lærere ved skolen?" Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2010, som har oppgitt at nye læreplaner for språklige minoriteter er tatt i bruk. 87

1. INNLEDNING

I perioden april 2008 til april 2011 har Rambøll gjennomført en følgeevaluering av implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Evalueringen er gjennomført på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, og dette dokumentet utgjør sluttrapporten for oppdraget.

Evalueringen er gjennomført i samarbeid med professor Thor Ola Engen og førsteamanuensis Lars Anders Kulbrandstad ved Høgskolen i Hedmark. Engen og Kulbrandstad har bidratt med vurderinger både i for- og etterkant av datainnsamlinger, og analyser knyttet til utarbeidelse av rapporter. Rambøll står likevel alene ansvarlig for de konklusjoner som fremmes i denne rapporten.

1.1 Kort om evalueringsoppdraget

Læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet 2. juli 2007. Fra skoleåret 2007/ 2008 har læreplanene vært gjeldende for grunnskolen og første år i videregående opplæring, mens fra skoleåret 2009/2010 har læreplanene virket for hele grunnopplæringen. De nye læreplanene for språklige minoriteter er en del av Kunnskapsløftet, og har erstattet de tidligere læreplanene i norsk som andrespråk og læreplan i morsmål av L97.

Formålet med evalueringsoppdraget Rambøll har gjennomført har vært å følge implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål over tid. Fokus har vært på både prosess og resultat, herunder forutsetninger for god implementering i skolen, status for implementeringsprosessen på ulike tidspunkt, og identifikasjon av vesentlige drivkrefter og barrierer for læreplanenes bruk. Følgende overordnede spørsmål har vært retningsgivende forevalueringen:

- **Hvilke innsatsfaktorer har fulgt med de nye læreplanene for språklige minoriteter?** Herunder har evalueringen belyst roller og ansvar hos ulike aktører i forvaltningen fra nasjonalt til lokalt nivå. Nasjonale utdanningsmyndigheter har utformet lov- og regelverket som danner den forpliktende rammen rundt opplæringen for språklige minoriteter, sammen med læreplan i norsk, læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål. Det er også iverksatt kompetansehevende tiltak og tilgjengeliggjort pedagogiske verktøy med den hensikt å støtte den lokale implementeringsprosessen. På lokalt nivå er det Fylkesmannen, skoleeier og skoleleder som er ansvarlig for implementering av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Hvorvidt nasjonale innsatsfaktorer har nådd frem til det lokale nivå, og hvilke lokale tiltak og initiativ som er iverksatt som følge av de nye læreplanene har vært blant hovedspørsmålene i evalueringen.
- **Hvilke aktiviteter har innsatsen konkret ført til?** Herunder har evalueringen undersøkt hvilke aktiviteter den nasjonale og lokale innsatsen har ført til blant skoleeiere og på skolenivå. I den sammenheng er opplevelse av nytteverdi og hensiktsmessighet viktige suksesskriterier som kan antas å påvirke implementeringsprosessen på lokalt forvaltningsnivå, og ved de enkelte skolene. Hva som er suksesskriterier og barrierer med hensyn til å dra nytte av ulike innsatsfaktorer har blitt undersøkt, samt hvilke innsatsfaktorer det er behov for videre for å sikre en styrket implementeringsprosess.

- **Hvilke resultater kan spores i forbindelse med bruk av læreplanene?** Dette spørsmålet henger sammen med premissene for implementering av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Hvilke innsatsfaktorer som er iverksatt og hvilke aktiviteter denne innsatsen har ført til vil legge premisser for de resultater som kan spores både på kort og lengre sikt. En implementeringsprosess tar ofte tid. Resultater i form av økt læringsutbytte og bedre karakterer for minoritetsspråklige elever med rett til særskilt språkopplæring forutsetter at læreplanene er implementert og at de har ført til endring i praksis. Imidlertid vil resultater i forbindelse med organisering og status for implementeringsprosessen gi en indikasjon på hvilke resultater som er mulig og kan forventes å spores i forbindelse med bruk av læreplanene.

1.2 Evalueringens leveranser

Evalueringssoppgaven har vært todelt. Første del av oppdraget var en kompetansekartlegging av lærere som underviser i grunnleggende norsk, tospråklig fagopplæring og morsmål. Formålet var å kartlegge disse lærernes kompetanse, og å avdekke eventuelle kompetansebehov. Kompetansekartleggingen ble ferdigstilt i 2008, og er dokumentert i en offentlig tilgjengelig rapport¹.

Den andre delen av oppdraget har vært en følgeevaluering av implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål for språklige minoriteter. Før denne sluttrapporten er det levert to delrapporter, én i 2009 og en i 2010:

- **Delrapport 1** bygger på en breddeundersøkelse gjennomført blant skoleledere og skoleeiere høsten 2008. I rapporten er det fokus på kjennskap til de nye læreplanene, og det gis et bilde av status for implementeringsprosessen etter læreplanenes første virkeår. Delrapport 1 ble avlevert Utdanningsdirektoratet i februar 2009². Funn fra delrapport 1 ble skriftlig og muntlig presentert for OECD i forbindelse med det internasjonale prosjektet "Reviews of Migrant Education". Delrapport 1 ble også muntlig presentert for Østberg-utvalget i forbindelse med utredningen av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.
- **Delrapport 2** bygger på en oppfølgende breddeundersøkelse blant skoleledere og skoleeiere, og følger derigjennom opp hovedfunnene fra delrapport 1. I tillegg er det gjennomført en kvalitativ datainnsamling som inneholder perspektivene til skoleeier, skoleleder og lærere i grunn- og videregående skoler. Delrapport 2 ble levert til Utdanningsdirektoratet i mars 2010³.
- **Sluttrapporten** bygger på de foregående rapportene, i tillegg til en andre runde med kvalitativ datainnsamling våren 2010 og en tredje breddeundersøkelse blant skoleeiere og skoleledere høsten 2010. På dette grunnlag gir sluttrapporten en status for implementeringsprosessen på det tidspunkt læreplanene for språklige minoriteter har vært virksomme i fire skoleår.

¹ Rambøll (2008): Kompetansekartlegging av lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring. Internett: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>

² Rambøll (2009): Evaluering av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Delrapport 1. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf

³ Rambøll (2010): Evaluering av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Delrapport 2. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grignorsk.pdf

1.3 Oppbygging av sluttrapporten

Sluttrapporten fremstilles på følgende måte:

- Kapittel 2 inneholder et sammendrag av sluttrapporten
- Kapittel 3 inneholder et engelsk sammendrag av sluttrapporten
- I kapittel 4 redegjøres det for den metodiske gjennomføringen av evalueringen
- Kapittel 5 presenterer bakgrunnskonteksten for de nye læreplanene for språklige minoriteter
- I kapittel 6 belyses praktiseringen av regelverket for særskilt språkopplæring
- I kapittel 7 undersøkes bruken av nye læreplaner for språklige minoriteter
- Kapittel 8 belyser verktøy og støtte til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter
- Kapittel 9 undersøker hvilke praksisendringer som har skjedd som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter
- Kapittel 10 inneholder en litteraturliste

2. SAMMENDRAG

Læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet 2. juli 2007. Fra skoleåret 2007/ 2008 har læreplanene vært gjeldende for grunnskolen og første år i videregående opplæring, mens fra skoleåret 2009/2010 har læreplanene virket for hele grunnopplæringen. De nye læreplanene for språklige minoriteter er en del av Kunnskapsløftet, og har erstattet de tidligere læreplanene i norsk som andrespråk og læreplan i morsmål av L97.

I perioden april 2008 til april 2011 har Rambøll gjennomført en følgeevaluering av implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Evalueringen er gjennomført på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, og i samarbeid med professor Thor Ola Engen og førsteamanuensis Lars Anders Kulbrandstad ved Høgskolen i Hedmark. Engen og Kulbrandstad har bidratt med vurderinger både i for- og etterkant av datainnsamlinger, og analyser knyttet til utarbeidelse av rapporter. Rambøll står likevel alene ansvarlig for de konklusjoner som fremmes i denne rapporten.

Formålet med evalueringsoppdraget Rambøll har gjennomført har vært å følge implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål over tid. Fokus har vært på både prosess og resultat, herunder forutsetninger for god implementering i skolen, status for implementeringsprosessen på ulike tidspunkt, og identifikasjon av vesentlige drivkrefter og barrierer for læreplanenes bruk. I dette sammendraget presenteres de vesentligste av evalueringens resultater.

Datagrunnlaget for evalueringen består av tre årlige breddeundersøkelser blant skoleeiere og skoleledere i kommuner og fylkeskommuner som har minoritetsspråklige elever. I tillegg er det gjennomført dybdestudier ved skoler i kommuner og fylkeskommuner, og omfattende intervjuer med samtlige Fylkesmannsembeter og statlig forvaltning i Utdanningsdirektoratet, Kunnskapsdepartementet og NAFO.

2.1 Praktisering av regelverk for særskilt språkopplæring

For at intensjonene om at alle barn og unge skal sikres en likeverdig og tilpasset opplæring skal realiseres i praksis, er det nødvendig med et solid lov- og regelverk som praktiseres på en god måte lokalt. Det er skoleeier og skoleleders overordnede ansvar å sikre at opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever med rett til særskilt språkopplæring er i samsvar med overordnede intensjoner og bestemmelser. Implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter kan dermed ikke sees løsrevet fra hvordan det formelle lov- og regelverket for rett til særskilt språkopplæring forstås og praktiseres lokalt.

Evalueringen viser at fokuset på praktisering av rutiner for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring har økt både blant Fylkesmannsembetene, skoleeiere og skoleledere. Dette har resultert i en positiv utvikling i lokal kjennskap til og praktisering av krav om enkeltvedtak i forbindelse med rett til særskilt språkopplæring de årene evalueringen har pågått. Samtidig finner evalueringen at prosedyrene rundt enkeltvedtak først og fremst fokuserer på de juridiske kravene, og i mindre grad på enkeltvedtakets funksjon som pedagogiske hjelpemiddel i tilretteleggingen av den særskilte språkopplæringen.

Ansaret for å fatte enkeltvedtak er nesten uten unntak delegert til skoleleder. Dette synes hensiktsmessig med tanke på at behovet for særskilt språkopplæring oppstår og vurderes i lys av den enkelte elevs læringsforutsetninger ved den enkelte skole. Det er imidlertid urovekkende at det i mange tilfeller ikke er utviklet rutiner for at skolene skal rapportere inn enkeltvedtakene til skoleeier, ettersom dette svekker skoleeiers mulighet til å drive systematisk oppfølging av den særskilte språkopplæringen. Det skal også påpekes at det sjelden fremmes klager på de fattede enkeltvedtakene, noe som kan føre til at skoleeier i for liten grad stiller kritiske spørsmål ved den særskilte språkopplæringen.

2.2 Tilbud om særskilt språkopplæring

Evalueringen viser store lokale variasjoner når det gjelder hvilket tilbud innenfor rett til særskilt språkopplæring som er tilgjengelig for elevene som er omfattet av denne retten. Tilbud om opplæring i grunnleggende norsk og forsterket norskopplæring gis i prinsippet i hele landet og ved et flertall av både grunn- og videregående skoler. Det gis i betydelig mindre omfang tilbud om to-

språklig fagopplæring og morsmålsopplæring, og i videregående skole er dette så godt som ikke-eksisterende. I prinsippet innebærer dette at mange skoleeiere kun gir tilbud om særskilt norskopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring. I tillegg er det en økning i tilbud om særskilt tilrettelagt opplæring. Dette tilbudet ikke er nærmere definert og det finnes lite kunnskap om hva tilbudet inneholder.

Morsmålsopplæringen som del av tilbudet om særskilte språkopplæring er på tilbakegang i norsk skole etter innføringen av Kunnskapsløftet. Undersøkelsen viser en betydelig nedgang i antallet kommuner, fylkeskommuner og skoler som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring i løpet av læreplanenes virkeår, noe som understøttes av data fra GSI. Årsaker til tilbakegangen oppgis av informanter i datagrunnlaget å være politiske signaler fra nasjonalt og lokalt hold om at norskspråklig opplæring skal prioriteres, og at lovbestemmelsen om rett til særskilt språkopplæring tolkes dit hen at det er mulig å bortprioritere morsmålsopplæring. Kjente problemstillinger som manglende tilgang til kvalifisert personale og stadig variasjon i elevgruppen fremkommer også i denne evalueringen som årsak til manglende tilbud fra skoleeier og skoleleders side.

2.3 Bruk av læreplanene

Det er skoleeier/skolen som beslutter hvorvidt den særskilte norskopplæringen skal følge læreplan i grunnleggende norsk eller gis etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk. Denne valgfriheten er ny med innføringen av læreplan i grunnleggende norsk. Læreplan i morsmål skal ligge til grunn for morsmålsopplæringen.

Evalueringen viser at bruken av læreplan i grunnleggende norsk har økt i løpet av læreplanens virketid. Både i kommuner og fylkeskommuner er det en økende kjennskap til og bruk av læreplan i grunnleggende norsk. Læreplanen er i større grad tatt i bruk i grunnskolen enn i videregående skole, noe som må sees i sammenheng med overgangsordningen videregående skole har kunnet benytte seg av. Tall fra GSI understøtter evalueringens funn på dette punktet. Av GSI kan leses at det har vært en økning på 10 prosent i antall elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk fra skoleåret 2009/10 til skoleåret 2010/11. Det er likevel i følge GSI bare 40 prosent av elevene som har særskilt norskopplæring som følger læreplanen i grunnleggende norsk skoleåret 2010/2011. Av evalueringen fremgår det at skolene som ikke har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk oppgir at særskilt norskopplæring gis etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk.

Evalueringen viser at valgfriheten knyttet til bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen er en utfordring. Flere årsaker er gjort rede for: For det første er det ikke synliggjort for skoleeiere og skoleledere hva som er intensjonen med valgfriheten. Derneft er det ikke tydeliggjort hvilket beslutningsgrunnlag som bør ligge til grunn for beslutningen om hvilken læreplan som skal benyttes. En del skoleeiere og skoleledere har erkjent at valg av læreplan må baseres på behov hos de aktuelle elevene, refleksjoner rundt hva som vil gi en best mulig opplæring, og en mer inngående analyse av læreplanene. I andre tilfeller er valgfriheten ført til at skoler og skoleeiere velger bort læreplan i grunnleggende norsk av kapasitets og ressurs-hensyn mer enn pedagogiske hensyn. Et tredje oppmerksomhetspunkt er det faktum at det ikke er tydelig definert hvem som har overordnet ansvar for å beslutte hvilken læreplan som skal benyttes i den særskilte norskopplæringen. Dette har ført til at ansvaret for valg av læreplan, på samme måte som ansvaret for enkeltvedtak, er delegert fra skoleeier til skoleleder, og ofte videre til lærere. Dette kan være hensiktsmessig med tanke på at beslutningen bør tas av personale med god kjennskap til den enkelte elevs forutsetninger, men manglende forankring på ledelsesnivå i kommunene begrenser skoleeiers mulighet til å følge opp og støtte læreplanimplementeringen.

Samtidig finnes gode eksempler på hvordan skoleeiere har inntatt en mer aktiv rolle både for å initiere en god implementeringsprosess, og å skape dialog med skolene om hvordan særskilt norskopplæring best kan tilrettelegges. Denne evalueringen viser at kompetanse og erfaring blant skoleeiere er avgjørende for skoleeiers involvering, og at det først og fremst er skoleeiere i store kommuner som har inntatt en aktiv rolle i implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Dette er i tråd med funn fra evalueringen av praktiseringen av norsk som andrespråk som Rambøll gjennomførte i 2007. En større oppmerksomhet bør således vies små og mellomstore kommuner med færre minoritetsspråklige elever.

Når det gjelder statusen for implementeringen av læreplan i morsmål, viser ikke evalueringen samme positive tendens som for læreplan i grunnleggende norsk. Generelt fremgår det at morsmålsopplæringen er på tilbakegang i grunnskolen, og så godt som ikke-eksisterende i videregående opplæring. Det viser seg også at det i liten grad er satset på implementering av læreplan i morsmål i de tilfeller det gis tilbud om morsmålsopplæring. Blant skolene som høsten 2010 har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring, er det 30 prosent som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk. Det er også en stor andel skoleledere som oppgir at de ikke vet hvorvidt læreplanen er i bruk. Dette funnet er urovekkende, ikke bare fordi det betyr at skolenes tilrettelegging av morsmålsopplæring ikke er i tråd med lovverket. Det tydeliggjør også konsekvensene av manglende involvering og styring fra skoleleders side, og manglende integrering av morsmåls-lærere i skolens liv og virke. At skoler har en høyere andel minoritetsspråklige elever ser ut å påvirke bruk av læreplan i morsmål i positiv retning, samtidig som skoler med mange minoritets-språklige elever også er blant de som ikke har implementert læreplan i morsmål.

2.4 Tiltak og støttemateriell i implementeringsprosessen

Det er iverksatt flere tiltak fra nasjonalt hold for å støtte implementeringsprosessen. Det foreligger både generelle og eksempelbaserte veiledere til læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål, og det er utarbeidet et kartleggingsmaterieill i tilknytning til læreplanene. Utdanningsdirektoratet har sammen med NAFO utviklet et etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner, samt bruk av kartleggingsmateriellet. I tillegg er det distribuert en brosjyre som inneholder informasjon om lov- og regelverk, læreplanene, og det øvrige støttemateriellet.

Evalueringen viser at så godt som samtlige av skoleeier- og skolelederrespondentene kjenner til kartleggingsmateriellet som er utarbeidet i tilknytning til de nye læreplanene for språklige minoriteter. Dette gjelder både skoleeiere og skoleledere på grunnskolenivå og i videregående opplæring. Både kjennskap til og bruk av kartleggingsmateriellet har økt i løpet av læreplanenes virketid, og opp mot 80 prosent av grunnskolene og halvparten av de videregående skolene oppgir at kartleggingsmateriellet er tatt i bruk. Den utbredte bruken må sees i sammenheng med at så godt som alle skoler har etablert en praksis om å kartlegge elevenes språkferdigheter i forbindelse med den særskilte språkopplæringen. Dette er i tråd med gjeldende lov- og regelverk, og er således et positivt funn. Et flertall av skolene som har tatt kartleggingsmateriellet i bruk benytter det til å fastsette elevens nivå og å tilpasse opplæringen. En noe lavere andel skoler benytter kartleggingsmateriellet som grunnlag for enkeltvedtak og overføring til ordinær opplæring, noe som må sees i sammenheng med at det oppleves som omfattende å bruke i praksis. Skolene etterspør et mer finmasket og digitalisert kartleggingsmaterieill, som i praksis også bidrar til å effektivisere de ressursene det er nødvendig å bruke på kartlegging i forbindelse med den særskilte språkopplæringen.

Kjennskap til kartleggingsmateriellet og de generelle veilederne til læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål som gir positive utslag på vurderingen av læreplanene som pedagogiske verktøy. Dette viser at materiellet fungerer i tråd med intensjonene om å støtte skolene i implementeringsprosessen. Imidlertid er det utfordringer knyttet til å sikre at et nettdistribuert støttematerieill når frem til sin målgruppe, noe som også fremgår av andre undersøkelser⁴. Det er i liten grad avsatt tid til systematisk gjennomgang og drøfting av innholdet i støttemateriellet lokalt, noe som er en forutsetning for at det skal komme til nytte i den særskilte språkopplæringen.

Et overraskende funn er den lave andelen skoler som har hatt deltakere i NAFO og Utdanningsdirektoratets etterutdanningsprogram. Kun seks prosent av skolene har oppgitt at representanter for personalet ved skolen har deltatt i etterutdanningsprogrammet, og dette er i hovedsak skoler med en høy andel minoritetsspråklige elever. Det fremgår tydelig av evalueringen at det er et stort kompetansebehov både blant skoleeiere og de enkelte skolene, og det er derfor overraskende at så få skoler har benyttet seg av tilbudet. Hvorvidt den lave deltakelsen skyldes mang-

⁴ Rambøll (2009): *Organisering og gjennomføring av kvalitativ undersøkelse ved bruk av fokusgrupper med lærere. Veiledninger til læreplaner og lokalt læreplanarbeid*. Rambøll (2010): *Organisering og gjennomføring av kvalitativ undersøkelse ved bruk av fokusgrupper med lærere. Utkast til veiledning til faget mat og helse*.

lende kjennskap til etterutdanningsprogrammet eller liten interesse for å prioritere deltakelse, gir ikke evalueringen grunnlag for å si noe om.

Undersøkelse av implementeringsaktiviteten på lokalt nivå, viser imidlertid at det i liten grad er iverksatt en systematisk innsats for å styrke implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Dette må sees i sammenheng med at mange skoleeiere og skoleledere opplever seg lite rustet til å lede implementeringsprosessen. Mye tyder på at behovet for tiltak er større enn det som er iverksatt nasjonalt og lokalt etter fire års virketid.

Et sentralt trekk ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform er at læreplanverket forutsetter at det konkrete innholdet i opplæringen, nærmere bestemt hvordan opplæringen skal organiseres og hvilke arbeidsmåter som skal benyttes, bestemmes på lokalt nivå. Dette innebærer at skolene må konkretisere de overordnede læreplanene gjennom lokale planer som er konsistente med kompetansemål og grunnleggende ferdigheter. Evalueringen viser at det på dette tidspunkt er et mindretall av skolene som har avsatt felles tid til å drøfte de nye læreplanene for språklige minoriteter, og å utarbeide lokale læreplaner for den særskilte språkopplæringen. I de tilfeller det er initiert systematisk lokalt læreplanarbeid fremstår nettopp felles tid til informasjon og diskusjon samt utvikling av lokale planer som svært betydningsfulle for en vellykket implementeringsprosess. Dette er også et suksesskriterium for å se læreplanene og den særskilte språkopplæringen i sammenheng med de øvrige fag, slik intensjonen med læreplanene er. Det er imidlertid ikke unikt for den særskilte språkopplæringen at det er utfordringer knyttet til lokalt læreplanarbeid, da dette har vist seg å være utfordrende i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet generelt⁵.

2.5 Endringer i praksis som følge av nye læreplaner

Både nasjonal og internasjonal forskning på implementerings- og endringsarbeid i skolen kan sammenfattes med at det å oppnå endringer av varig karakter er en komplisert prosess som krever et omfattende arbeid. Godt tilpassede implementeringsstrategier og et betydelig fokus på initiering, innsats og gjennomføring er viktige suksesskriterier⁶.

Etter fire års virketid er det økt bevissthet om hva de nye læreplanene for språklige minoriteter innebærer, mens det er mer begrenset hvorvidt læreplanene i løpet av denne perioden har ført til endringer i praksis. Hvorvidt kommunene har oppnådd praksisendringer øker i takt med kommunestørrelse, og det har i mindre grad skjedd praksisendringer i de små kommunene enn i større kommuner. Hovedårsaken til manglende praksisendringer er i følge skolelederne kort erfaring med bruk av læreplanene, men mange opplever også kompetansemangel og for lite ressurser til særskilt språkopplæring som barrierer. Det er viktig at nasjonale og lokale utdanningsmyndigheter er bevisst disse utfordringene, slik at det iverksettes nødvendige tiltak som sikrer at skoleeiere og skoler innehar den kompetanse som kreves, og får tilstrekkelig støtte til å kunne gi et tilbud om særskilt språkopplæring som er i tråd med intensjonene for Kunnskapsløftet.

Læreplanverket for Kunnskapsløftet legger til rette for at skoleeiere og skoler i videregående opplæring skal ha mulighet til å gjøre organisatoriske grep for å forsterke norskopplæringen⁷. Et flertall av de videregående skolene oppgir at enkelte av mulighetene for forsterket norskopplæring er tatt i bruk. Dette dreier seg hovedsakelig om muligheten til å ta et forberedende år og mulighet til å ta opplæringen over fem år. Mange skoleeiere og skoleledere opplever det som utfordrende å organisere den særskilte språkopplæringen på en slik måte at den har best mulig effekt for elevene. Dette er kjent fra en rekke andre undersøkelser, og må sees i sammenheng med at mange skoleeiere og skoler har begrenset kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever. Samtidig fremkommer gode eksempler fra kommuner og skoler som har arbeidet systematisk med å finne frem til en organisering som fungerer best mulig. I den sammenheng fremheves nødvendigheten av samarbeid mellom politisk og administrativt skoleeiernivå, skoleleder og lærere.

⁵ Stortingsmelding 31 (2007/ 2008): *Kvalitet i skolen*. Internett:

<http://www.regjeringen.no/pages/2084909/PDFS/STM200720080031000DDDPDFS.pdf>

⁶ Fullan (2005): *Leadership and Sustainability: System thinkers in action*.

⁷ Rundskriv. Udir-8-2010. Kunnskapsløftet. Fag og timefordeling for grunnsopplæringen og tilbudsstruktur i videregående opplæring. Internett: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2010/Udir-8-2010-Kunnskapsloftet/>

3. EXECUTIVE SUMMARY

The New Subject Curricula in Basic Norwegian and Mother Tongue for Language Minorities were established by the Ministry of Education and Research on the 2nd of July 2007. As of the academic year 2007/2008 these curricula were applied for the primary and lower secondary school, while they were applied for the upper secondary education as of 2009/2010. The new curricula for language minorities are parts of the Knowledge Promotion reform, which have replaced the earlier curricula for both Norwegian as a second language and for mother tongues in L97.

During the period 2008-2011 Rambøll has conducted an evaluation of the implementation of the curricula for language minorities. The evaluation has been completed for the Norwegian Directorate for Education and Training, in cooperation with Professor Thor Ola Engen and Associate Professor Lars Anders Kulbrandstad from the University College of Hedmark. Engen and Kulbrandstad have contributed with their assessments before and after collections of data, as well as analyses in connection with the elaboration of reports. Yet, Rambøll has the complete responsibility for the conclusions that are promoted in this report.

The overall aim of this evaluation assignment has been to follow the implementation of the New Subject Curricula in Basic Norwegian and Mother Tongue for Language Minorities over time. The focus has been aimed at both the process as well as results, including the prerequisites for useful implementation in the school system, the status of the implementation process at different points in time, and identification of important driving forces and barriers for the use of these curricula. The most essential results of the evaluation are presented in this summary.

The basis of data for the evaluation consists of three surveys conducted on a yearly basis among school owners and leaders in municipalities and county municipalities that have pupils from language minorities. Additionally, in-depth studies have been conducted at schools in both municipalities and county municipalities, as well as encompassing interviews with all of the County Governors and state administration in the Directorate for Education and Training, the Ministry of Education and Research, and NAFO have been conducted.

3.1 Practice of regulations for special language training

In order to realize the intentions about securing children and young people an equal and adapted education, it is vital to have a solid framework of rules and regulations that is practised in a good manner locally. It is the overall responsibility of school owners and school leaders to make sure that those pupils from language minorities that have the right to special language training are offered training that matches the overall intentions and provisions. Thus, the implementation of new curricula for language minorities cannot be considered separately from how the formal legal framework is understood and practised locally.

The evaluation shows that there has been a heightened focus on the practice of routines for resolutions about special language training among the County Governors, school owners and school leaders. This has resulted in a positive development in local knowledge about and practice of requirements concerning of the right to have special language training over the years this evaluation has been conducted. At the same time this evaluation finds that the procedures around resolutions first and foremost focus on the judicial requirements, and to a lesser degree on the function of these resolutions as a pedagogical tool in organising the special language training.

The responsibility to conclude resolutions is almost without exception delegated to the school leaders. This seems appropriate considering that the need for special language training occurs and is assessed in light of the learning conditions for each individual pupil at each school. However, it is a bit worrying that there are many cases where routines for reporting resolutions to the school owner have not been established. This weakens the possibility for the school owner to follow the special language training systematically. It should also be underscored that complaints on the concluded resolutions seldom are promoted/handed in, and this may lead the school owners not to ask critical questions about the special language training (to a considerable degree).

3.2 Provision of special language training

The evaluation shows that there are considerable local variations regarding the kind of offers on special language training that are made available for pupils eligible for this kind of training. Offers on training in basic Norwegian and improved/strengthened Norwegian are given throughout the whole country in principle and predominantly at both primary and secondary schools. Offers on dual- language vocational training and mother tongue training are given to a much smaller extent, and at upper secondary schools these kinds of offers are almost non- existent. Principally, this entails that many school owners only offer special Norwegian training under the auspices of special language training. Additionally, there is an increase in specially adapted training. However, this offer is not further specified, and there is thus little knowledge about what it actually consists of.

The mother tongue training as a part of the offers on special language training is decreasing in the Norwegian school system after the introduction of the Knowledge Promotion reform. The investigation displays a considerable decrease in the number of municipalities, county municipalities and schools that state that offers on mother tongue training are given throughout the year of the curriculum, which is supported by data from GSI. The reasons for this decrease are said to be political signals resorting from both national and local level emphasizing Norwegian language training, as well as the possibility of interpreting the legal provisions on the right to special language training in disfavour of mother tongue training. Known issues such as lack of access to qualified personnel and continued variation in the group of pupils also emerge in this evaluation as reasons for the lack of offers from school owners and school leaders.

3.3 Use of curricula

Whether or not the special Norwegian training is to be based on the curricula for basic Norwegian or to be given after adaptations to the normal curriculum for Norwegian is up to the school owner or leader to decide. This freedom of choice is a novelty with the introduction of the curriculum for basic Norwegian. A curriculum for mother tongue training is to be the basis for the actual training in mother tongues.

The evaluation demonstrates that the use of curricula in basic Norwegian has increased during the application period of the curriculum. There is an increasing knowledge about the use of curricula in basic Norwegian in both municipalities and county municipalities. The curriculum has been utilized to a greater extent in primary schools and lower secondary schools than in upper secondary schools, which has to be regarded in connection with the transition arrangement available for upper secondary schools. Numbers from GSI support the findings of the evaluation on this aspect. GSI demonstrates that there has been an increase of 10 percent in the number of pupils following the curriculum for basic Norwegian for the school year 2010/2011. Yet, there are only 40 percent of the pupils that follow special language training that actually follow the curriculum for basic Norwegian during the school year 2010/2011. According to the evaluation, the schools that have not utilized the curriculum for basic Norwegian state that special Norwegian training is given according to adaptations to the normal curriculum for Norwegian.

Furthermore, the evaluation reveals that the freedom of choice connected to the use of curricula in the special Norwegian training is a challenge. Several reasons are stated for this: firstly, the intention behind this freedom of choice is not explicitly made apparent for the school owners and leaders. Secondly, it has not been made clear what kind of basis they should use when deciding on the type of curricula. Some (several) school owners and leaders have acknowledged that the choice of curricula has to be based on the needs of the pupils in question, reflections around what actually constitutes the best training possible, as well as a more thorough analysis of the curricula. The freedom of choice has in other cases led the school owners and leaders not to choose the curriculum for basic Norwegian out of considerations to capacity and resources rather than pedagogical considerations. Thirdly, it is not defined clearly who really has the overall responsibility of deciding what kind of curricula that is to be applied in the special Norwegian training. This entails that the responsibility of making the decision on curricula has been delegated, similarly to the delegation of responsibility on resolutions, from the school owner to the school leader, and often, to the teachers. This might be appropriate bearing in mind that the decisions should be made by personnel that have good knowledge about the prerequisites of each pupil, yet, the lack

of ownership in the municipalities limits the school owners' possibilities to follow up and support the implementation of the curricula.

At the same time there are good examples of how school owners have taken on a more active role both to initiate a useful implementation process, as well as to create a functional dialogue with the schools on how the special Norwegian training should be organized. This evaluation demonstrates that the competency and experience of school owners are crucial for the involvement of the school owners, and that school owners in large municipalities first and foremost have taken on an active role in the implementation of new curricula for language minorities. This is well in line with earlier findings from the evaluation of the practice of Norwegian as a second language, which Rambøll conducted in 2007. Thus, greater attention should be given to small and middle-sized municipalities with fewer pupils from language minorities.

The evaluation does not show the same positive tendency regarding the implementation status on the curriculum for mother tongues as demonstrated for the curriculum on basic Norwegian. Generally, mother tongue training is decreasing at the primary and lower secondary level, and almost non-existent in the upper secondary school. At the same time, not much effort has been put into the implementation of curricula for mother tongues in those cases where mother tongue training actually is offered. Among the schools that offered mother tongue training in the autumn of 2010, 30 percent stated that the curriculum for mother tongues has been utilized. This finding is troublesome, not only because it implies that the schools' organization of mother tongue training is not in line with the existing legal framework, but also because it clarifies the consequences of the lack of involvement and management from the school leader, as well as a lack of integration of teachers of mother tongue in the everyday life and organization of the school. Schools with a higher share of pupils from language minorities seem to influence the use of curricula for mother tongues in a positive direction. At the same time, these schools are also among those which have not implemented the curriculum for mother tongues.

3.4 Measures and support material for the implementation process

Several measures have been put into place by the national administration in order to support the implementation process. There are general and exemplifying guidelines available for the curricula in basic Norwegian and mother tongue, and material for survey and mapping in relation to the curricula has been developed. The Directorate for Education and Training has, together with NAFO, developed a program for continuing education in second language didactics and level-based curricula, as well as for the mapping and survey material. Additionally, a brochure containing information on the laws and regulations, the curricula, and the remaining material has been distributed.

The evaluation demonstrates that almost all of the respondents (school leaders and school owners) have knowledge of the mapping material that has been developed regarding the new curricula for language minorities. This is a valid observation for school owners and leaders at primary and secondary school level. Both knowledge and use of the mapping material have increased during the application period of the curricula; nearly 80 percent of the primary and lower secondary schools and half of the upper secondary schools state that the mapping material has been utilized. This extended use has to be seen in relation with the fact that nearly all schools have established a practice for how to map the pupils' language skills connected to the special language training. This is in line with the existing laws and regulations and may thus be considered as a positive finding. The majority of the schools that have utilized the mapping material use it to establish the pupil's level and to adapt the training accordingly. A somewhat lower share of schools use the mapping material as a basis for resolutions and transfers to ordinary training, which has to be seen in relation with the fact that the material is perceived as too comprehensive or encompassing to utilize on a day to day basis. The schools request a more fine-tuned and digitalized mapping material, which also contributes to streamline those resources necessary for mapping connected to the special language training.

Knowledge of the mapping material and the general guidelines to curricula in basic Norwegian and mother tongue has a positive impact on the assessment of the curricula as pedagogical tools. This shows that the material functions in line with the intentions of supporting the schools in the implementation process. There are however challenges connected to the distribution of the mate-

rial via the web, and whether or not it actually reaches its target group, as demonstrated in other investigations⁸. Locally, time to go through and discuss the content of the material in a systematic manner has not been established to a high degree, which is a prerequisite for it to become useful in the special language training.

A surprising finding is the low share of schools which have participants in the program for continuing education arranged by NAFO and the Directorate for Education and Training. Only six per cent of the schools state that representatives of the school's personnel have participated in the program, and this is mainly schools with a high share of pupils from language minorities. It emerges very clear from this evaluation that there is a great need for competency among school owners and schools, and it is therefore surprising that very few schools have exploited the offer. This evaluation does not however provide the basis for concluding whether or not the lack of participation can be traced back to lack of knowledge about the program or a poor interest in prioritizing participation.

An investigation of the implementation activity on the local level does nevertheless show that there has not been initiated a systematic effort in order to strengthen the implementation of new curricula for language minorities to a high degree. This has to be considered in relation to the fact that many school owners and leaders find themselves as poorly prepared to lead the implementation process. Many indicators underscore that the need for more measures is greater than what has been offered during the four year application period considered in this evaluation.

A central characteristic of the Knowledge Promotion Reform as an educational reform is that it presumes that the concrete content of the training, that is, how the training should be organized and which methods should be utilized, is to be decided locally. This entails that the schools have to concretize the curricula through local plans that are consistent with goals set for competencies and basic skills. The evaluation demonstrates that currently, a minority of the schools have established common time slots to discuss the new curricula for language minorities and to develop local curricula for the special language training. In those cases where systematic local work on curricula has been initiated this common time slot for information, discussion and development of local plans emerges as very significant for the success of the implementation process. This is also a criterion for success in order to regard the curricula and the special language training in connection with remaining subjects, as the intention of the curricula states. However, these challenges regarding local work on curricula are not only confined to the special language training, they are present in the implementation of the Knowledge Promotion reform in general⁹.

3.5 Change of practice as a consequence of new curricula

National and international research on implementation and reform in the school system show that achieving permanent changes is a complicated process that demands work on all levels. Well adapted strategies for implementation and a considerable focus on initiative, effort and execution are important criteria for success¹⁰.

After four years there is a heightened awareness about what the new curricula for language minorities entails, but it is limited whether the curricula has led to changes in practice. Whether or not the municipalities have achieved changes in practice increases in line with the size of municipality; smaller municipalities display lesser changes in practice than larger municipalities. According to school leaders, the main reason for this is short experience with the use of the curricula, yet many also experience the lack of competency and few resources available for special language training as significant barriers. It is vital that national and local education authorities are aware of these challenges, so that necessary measures securing that school owners and schools hold the necessary competency are implemented. Additionally, it is important to give them the

⁸ Rambøll (2009): *Organisering og gjennomføring av kvalitativ undersøkelse ved bruk av fokusgrupper med lærere. Veiledninger til læreplaner og lokalt læreplanarbeid*. Rambøll (2010): *Organisering og gjennomføring av kvalitativ undersøkelse ved bruk av fokusgrupper med lærere. Utkast til veiledning til faget mat og helse*.

⁹ Stortingsmelding 31 (2007/ 2008): *Kvalitet i skolen*. Internet:

<http://www.regjeringen.no/pages/2084909/PDFS/STM200720080031000DDDPDFS.pdf>

¹⁰ Fullan (2005): *Leadership and Sustainability: System thinkers in action*.

necessary support in order for them to offer the special language training well in line with the intentions of the Knowledge Promotion Reform.

The curricula of the Knowledge Promotion Reform facilitates that the school owners and upper secondary schools shall have the possibility to make organizational arrangements in order to enhance the training in Norwegian¹¹. A majority of the upper secondary schools states that some of the possibilities for enhanced training in Norwegian have been utilized. This is mainly the possibility of having a preparatory year and the possibility to finish the training over five years. Many school owners and schools perceive the task of organizing the special language training in an effective manner for the pupils as challenging. This is well-known from several other investigations, and has to be seen in relation to the fact that many school owners and schools have a limited competency on the training of pupils from language minorities. At the same time, there are good examples from municipalities and schools that have worked systematically in order to carve out an organization that functions. Regarding this last point, the need for a cooperation arrangement between the political and administrative level on the ownership side, including school leaders and teachers, is demonstrated as vital.

¹¹ Rundskriv. Udir-8-2010. Kunnskapsløftet. Fag og timefordeling for grunnopplæringen og tilbudsstruktur i videregående opplæring. Internet: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2010/Udir-8-2010-Kunnskapsloftet/>

4. METODISK GJENNOMFØRING

Evalueringen av implementering av nye læreplaner er gjennomført ved bruk av kvalitative og kvantitative datainnsamlingsmetoder. Bruk av flere metoder har bidratt til å utvide funnenes troverdighet og gyldighetsområde ved at de kvalitative og kvantitative funnene langt på vei understøtter hverandre, men har også gitt mulighet til å gjøre nødvendige nyanseringer av evalueringens hovedfunn og konklusjoner. Ved bruk av kvalitative og kvantitative metoder er den overordnede utviklingen i implementeringsprosessen dokumentert årlig, i tillegg at det er innhentet en mer dyptgående og substansiell innsikt i implementeringsprosessen ut i fra involverte aktørers perspektiv. Både Fylkesmannsembetene, skoleeiere, skoleledere og lærere i grunnleggende norsk og morsmål har vært målgruppe for datainnsamlingen som er gjennomført. Disse aktørene utgjør de viktigste leddene i implementeringskjeden, og har på ulike måter ansvar for å sikre en vellykket implementering. Elevenes perspektiver er ikke innhentet i forbindelse med denne evalueringen.

I dette kapittelet presenteres den læreplanteoretiske tilnærmingen og analyserammen som ligger til grunn for evalueringen. Videre redegjøres det nærmere for de kvalitative og kvantitative datainnsamlingene, før det gis en beskrivelse av kjennetegn ved respondentene som har besvart breddeundersøkelsen som er gjennomført høsten 2010.

4.1 Teoretisk perspektiv på læreplanimplementeringen

Det er ikke nytt at implementering av statlig politikk og sentralt initierte satsninger lokalt er en kompleks og sammensatt prosess, og at veien fra intensjon til praksis kan være lang i forbindelse med implementering av utdanningsreformer og nye læreplaner¹². Kompleksiteten ved implementeringen av læreplanene for språklige minoriteter forsterkes av at de iverksettes som en del av det øvrige læreplanverket for Kunnskapsløftet. For å systematisere evalueringens analytiske tilnærming til implementeringsprosessen er det tatt utgangspunkt i en femdelt nivåinndeling¹³. Denne tilnærmingen innebærer at læreplanens ulike nivåer kan betraktes hver for seg, mens de sammen utgjør en mer helhetlig kontekst:

- **Ideenes læreplan:** På dette nivået ligger de politiske ideologier, visjoner og overveielser som danner utgangspunkt for utformingen av læreplanen. Dette er blant annet de perspektivene som blir fremmet i utdanningspolitiske debatter om skole, utdanning, opplæring og fag. Perspektivene kan ha sitt utgangspunkt i filosofiske og pedagogiske idéstrømninger, og de kan bli fremmet ut fra forhold som har med samfunnsmessige og arbeidsmarkedsrelaterte behov å gjøre. Disse perspektivene vil i varierende grad få betydning for utformingen av læreplanen, og vil på ulike måter komme til uttrykk i læreplanen og således utgjøre de overordnede prinsippene som ligger til grunn for opplæringen. Videre i dette kapittelet vil dette nivået belyses nærmere som den utdanningspolitiske konteksten for læreplanene for språklige minoriteter.
- **Den formelle læreplanen:** På dette nivået er det offentlig vedtatte læreplandokumentet. Læreplandokumentet har en funksjon som nasjonalt styringsverktøy, og skal danne en formell ramme og utgangspunkt for skolens virksomhet og opplæring av elevene.

¹² Stenhouse (1975): *An introduction to Curriculum Research and Development*. Lundgren (1979): *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Englund (1997): *Undervisning som meningserbjudande*. Karlsen (1993): *Desentralisering. Løsning eller oppløsning?* Gundem (1993): *Mot en ny skolevirkelighet? Læreplanen i et sentraliserings- og desentraliseringsperspektiv*. Lindensjö og Lundgren (2000): *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Ross (2000): *Curriculum. Construction and Critique*. Künzli (2002): *Curriculum Policy in Switzerland*. Gundem, Karseth og Sivesind (2003): *Curriculum theory and research in Norway. Traditions and challenges*. Engelsen (2003): *Ideer som formet vår skole? Læreplanen som idébærer - et historisk perspektiv*. Sundberg (2005): *Skolereformarnas dilemma. En läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska obligatoriska skolan*.

¹³ Goodlad (1979): *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*.

- **Den oppfattede læreplan:** Dette nivået er læreplanen slik den blir oppfattet og tolket av ulike aktører, som for eksempel skoleeiere, skoleledere og lærere. I Norge er det høy grad av desentralisering og lokal handlefrihet, og det er på dette nivået utgangspunktet for lokal planlegging av opplæringen foregår. Hvilke aktører som er involvert i dette vil variere, og dette vil igjen påvirke i hvilken grad det skapes en grunnleggende felles forståelse og oppfatning av læreplanen, eller at ulike tolkninger gjøres av de enkelte aktører alene.
- **Den operasjonaliserte læreplan:** Dette nivået henspiller på den opplæringen som blir gjennomført i praksis, basert på de overordnede rammene for undervisningen. De tolkningene og oppfatningene som er gjort i forhold til den formelle læreplanen vil i mer eller mindre grad være viktige premisser for hvordan læreplanen operasjonaliseres ved den enkelte skole og av den enkelte lærer.
- **Den erfarte læreplanen:** Dette nivået omhandler først og fremst hvordan elevene erfarer og opplever opplæringen, også med hensyn til læringsutbytte og læringsmiljø. Også perspektivene til foresatte og andre samfunnsmedlemmer kan inkluderes på dette nivået. Dette nivået er ikke belyst nærmere i denne evalueringen.

Med utgangspunkt i denne teoretiske tilnærmingen er evalueringen knyttet til en grunnleggende forståelse av den årsakssammenhengen som ligger til grunn for innsatsen bak iverksettingen av lærerplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål. En årsakssammenheng kan også betegnes som en intervensjonslogikk, og denne består av de grunnleggende antakelser og de politiske visjoner som ligger til grunn for de nye læreplanene. Intervensjonslogikken som ligger til grunn for evalueringen er illustrert i en analyseramme, og redegjøres nærmere for i følgende delkapittel.

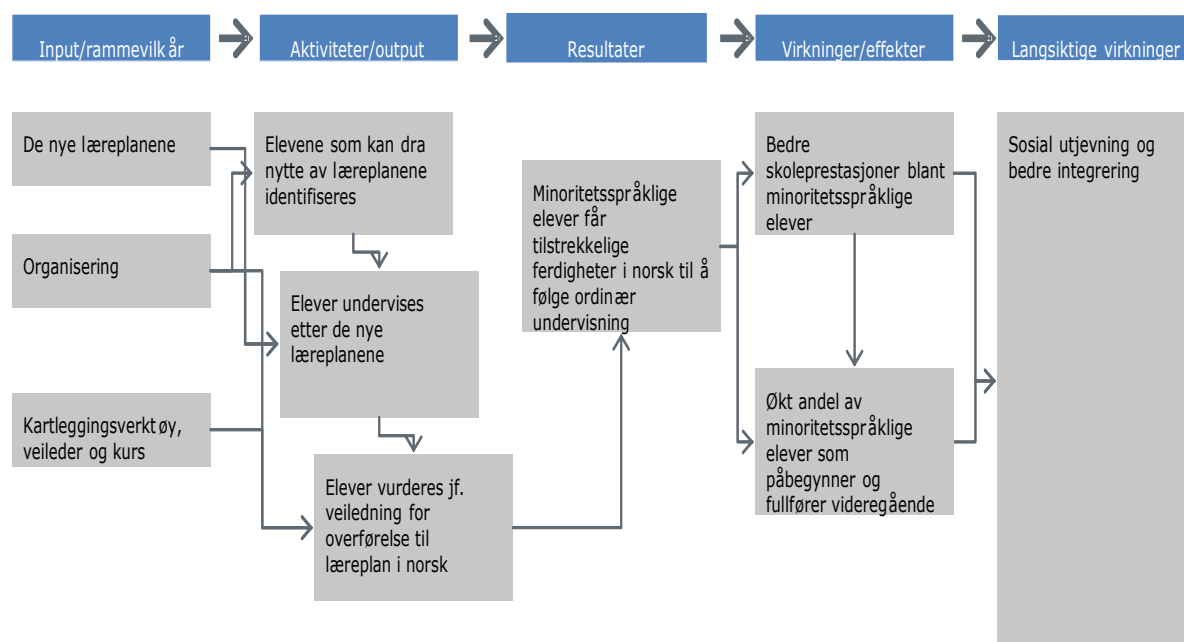
4.2 Analyseramme

Intervensjonslogikken for evalueringen går ut på å forbinde læreplanene med de resultater og effekter som ønskes oppnådd på kortere og lengre sikt. Resultater er forstått som det ønskede utfallet av de nye læreplanene på kort sikt, mens effekter er de mer langsiktige ønskede resultater av å innføre nye læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål.

Ettersom implementeringsprosesser tar tid, er det begrenset i hvilken grad evalueringen kan si noe om effektene av de nye læreplanene for språklige minoriteter på det tidspunktet den avsluttes. Intervensjonslogikken kan imidlertid oppsummeres som en formodning om at *dersom* minoritetsspråklige elever med rett til særskilt språkopplæring følger læreplanene i morsmål og grunnleggende norsk, *så* vil de utvikle bedre norskspråklige ferdigheter parallelt med å få økt læringsutbytte i samtlige fag, *slik* at de er i stand til å inngå i ordinær opplæring på lik linje med majoritetsspråklige elever. På lengre sikt vil dette bidra til økt deltakelse av språklige minoriteter i utdanningssammenheng, og fremme sosial utjevning i samfunnet for øvrig.

Intervensjonslogikken er presentert i en analyseramme, og denne illustreres i figur 1 og beskrives nærmere i det påfølgende:

Figur 1: Analyseramme for evalueringen



Antakelsen for analyserammen er at dersom minoritetsspråklige elever med utilstrekkelige norskkunnskaper får særskilt språkopplæring og følger læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål, vil de etter en tid være i stand til å overføres til ordinær opplæring på lik linje med majoritetsspråklige elever. Derigjennom vil de minoritetsspråklige elevene oppnå et bedre læringsutbytte, noe som på sikt vil medvirke til sosial utjevning og bedre integrering av minoritetsspråklige barn, unge og voksne i samfunnet. I det følgende forklares de ulike elementene i analyserammen nærmere:

Input/rammevilkår består av tre elementer som dreier seg om de nye læreplanene som dokumenter, hvordan det er organisert og tilrettelagt for bruk av disse lokalt, og hvilke innsatsfaktorer som følger læreplanene fra nasjonalt hold. Nasjonale innsatsfaktorer dreier seg mer presist om de ressurser som Utdanningsdirektoratet har stilt til rådighet i forbindelse med implementeringen, herunder kartleggingsmateriellet, veiledere og kurs/ etterutdanningsprogram.

Aktiviteter og output innebærer at elever som har behov for særskilt tilrettelagt språkopplæring identifiseres, at de gis tilbud om særskilt språkopplæring i henhold til de nye læreplanene, og at de overføres til ordinær opplæring så snart de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å få utbytte av denne.

Resultatet er her definert ved at minoritetsspråklige elever oppnår tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge den ordinære norskopplæringen, men dette er overlatt til en skjønnsmessig vurdering.

Effektene av at det beskrevne resultatet oppnås er etter intensjonen at minoritetsspråklige elever får et bedre læringsutbytte og at flere påbegynner videregående opplæring.

De langsiktige effektene er bedre integrering av språklige minoriteter og sosial utjevning. De langsiktige effektene lar seg imidlertid ikke undersøke i forbindelse med denne evalueringen.

Ved å koble vår evaluering til denne intervensjonslogikken blir det mulig å følge sammenhengen mellom implementering av læreplanene og de ønskede resultater og effekter. Mer spesifikt gjør den oss i stand til å skille mellom såkalte *implementerings-* og *teorifeil*. Implementeringsfeil oppstår hvis implementeringskjeden brytes, det vil si at læreplanene ikke implementeres som planlagt. Dersom dette forekommer kan man ikke forvente en positiv utvikling i de ønskede effektene. Hvis det til tross for mangelfull implementering allikevel identifiseres en positiv utvikling, altså bedre læringsutbytte blant minoritetsspråklige elever, vil denne utviklingen ikke kunne tilskrives læreplanene, men andre faktorer, som ikke omhandles av denne evalueringen. Teorifeil oppstår hvis den planlagte implementering har funnet sted, men det likevel ikke kan identifiseres noen positiv utvikling i resultater og effekter. I det tilfelle er det altså den grunnleggende antakelsen bak intervensjonslogikken som ikke er korrekt.

En sentral utfordring for evalueringen av implementering av de nye læreplanene for språklige minoriteter, er de svake mulighetene for kontroll i studien. De ønskede effektene av læreplanimplementeringen er at de skolefaglige prestasjonene blant minoritetsspråklige elever bedres, og på lengre sikt fører til bedre integrering og sosial utjevning. En lang rekke forhold vil påvirke variablene i analyserammen. Dette betyr at til tross for at læreplanene tas i bruk i praksis, vil det fortsatt være andre forhold som innvirker på elevenes læringsutbytte. Eksempler her kan være læringsmiljøet ved skolen, kompetanse blant lærerne, eller elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Imidlertid vil kommuner og fylkeskommuner selv ha mulighet til å følge opp og skape bevissthet rundt resultatene av innsatsen knyttet til minoritetsspråklige elever gjennom sine årlige tilstandsrapporter¹⁴.

4.3 Kvantitativ datainnsamling

Den kvantitative datainnsamlingen har bestått av tre runder med breddeundersøkelser som er gjennomført med et års mellomrom blant respondenter på skoleeier- og skoleledernivå, henholdsvis høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010. Hvert år ble breddeundersøkelsen ble sendt ut til følgende respondenter:

- Samtlige fylkeskommuner som skoleeiere for de videregående skolene
- Skoleledere ved samtlige videregående skoler
- Kommunene som er skoleeier for de utvalgte grunnskolene
- Skoleledere ved 1000 utvalgte grunnskoler.

Ettersom et av hovedformålene med den kvantitative datainnsamlingen har vært å måle utvikling, er det de samme grunnskoler og kommuner som har inngått i utvalget hvert år. Det skal bemerkes at respondentene på denne måten har hatt mulighet til å forberede seg på å motta spørreundersøkelsen, og å innhente informasjon og kunnskap som etterspørres.

Utvalg av grunnskoler og kommuner

Utvalget av grunnskoler er foretatt på følgende måte:

- Utgangspunktet for utvelgelsen var skoler som i følge tall fra GSI har mer enn fem minoritetsspråklige elever.
- Deretter ble det regnet ut hvor mange grunnskoler fra hvert fylke som skulle inngå i utvalget. Dersom et fylke hadde 5,8 prosent av det totale antallet elever med rett til særskilt språkopplæring, inngikk 58 av grunnskolene med elever med rett til særskilt språkopplæring i gjeldende fylke i breddeundersøkelsen.
- Et randomisert uttrekk av det riktige antallet skoler ble deretter foretatt.

Gjennom dette utvalget ble det sikret et tilfeldig utvalg skoler med minoritetsspråklige elever, hvor alle fylker er forholdsmessig representert. Grunnskoler med mange minoritetsspråklige ele-

¹⁴ Etter endring i opplæringsloven § 13-10 ble kravet om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, utvidet til at skoleeier også skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnsopplæringen. Forslaget til krav om årlig tilstandsrapport ble foreslått i Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*, s.82. Forslag ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 55 (2008-2009): Lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova. Endringen ble vedtatt i 2009.

ver er altså verken vektet høyere eller hatt større sannsynlighet for å komme med i utvalget enn øvrige skoler.

Utvalget av kommuner ble foretatt på bakgrunn av hvilke kommuner som var representert blant utvalget av grunnskoler. Alle kommuner som er skoleeier for grunnskoler som ble trukket ut til å delta i spørreundersøkelsen har således fått tilsendt spørreskjema.

Det skal presiseres at Oslo kommune, som har flest minoritetsspråklige elever i landet, parallelt med evalueringen har gjennomført prosjektet "Forsterket tilpasset opplæring". Hovedstrategien for dette prosjektet har vært at skoleeier har besluttet at skolene ikke skal ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk, men gi særskilt norskopplæringen etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk¹⁵. Oslo kommune er derfor ikke med i utvalget for denne undersøkelsen.

Gjennomføring og svarprosenter

For hvert år er det utformet to spørreskjemaer, et til skoleledere og et til skoleeiere. Noen av spørsmålene har vært utformet spesifikt til den enkelte respondentgruppe, mens andre har vært utformet likt slik at svarene skal kunne sammenliknes. Spørreskjemaene er justert for hvert år, mens enkelte av spørsmålene har gått igjen slik at de kan benyttes til å måle utvikling fra år til år.

Breddeundersøkelsene er gjennomført elektronisk. Dette innebærer at hver respondent har mottatt en link til de elektroniske spørreskjemaene. For å sikre en høyest mulig svarprosent er det gjennomført flere runder med elektroniske og telefoniske purringer, og det har samtlige år vært utfordrende å oppnå tilfredsstillende svarprosenter. Dette kan skyldes at læreplanene fortsatt oppleves som relativt nye etter fire års virketid, og at de ble iverksatt i etterkant av det øvrige læreplanverket for Kunnskapsløftet. Også mangel på prioritering ser ut til å være en årsaksforklaring. Mange skoleeiere og skoleledere som de ulike årene har begrunnet sitt frafall med at de i liten grad har forholdt seg til de nye læreplanene for språklige minoriteter, enten på grunn av kapasitetsmangel eller få minoritetsspråklige elever med rett til særskilt språkopplæring. Samtidig kan evalueringen sies å ha hatt en slags pådrivende funksjon, ettersom breddeundersøkelsene og de avleverte rapportene har styrket bevisstheten på de nye læreplanene blant flere av skoleeierne og skolelederne som har inngått i utvalget.

Svarprosenter for ulike respondentgrupper de ulike årene fremkommer av tabell 1:

Tabell 1: Svarprosenter fordelt på respondentgrupper de ulike årene.

Respondentgruppe	Antall besvarelser (svarprosent)		
	2008	2009	2010
Skoleledere i grunnskolen	363 (36 %)	808 (62 %)	677 (53 %)
Skoleledere i videregående opplæring	132 (32 %)	288 (76 %)	240 (62 %)
Kommunale skoleeiere	127 (49 %)	159 (62 %)	172 (67 %)
Fylkeskommunale skoleeiere	(47 %)	12 (67 %)	15 (83 %)

¹⁵ Virkemidler i den forsterkede tilpassede norskopplæringen var kompetanseutvikling, veiledning av enkeltskoler, skolering i lesing for ressurslærere, systematisk bruk av leseutviklingskjema, utvikling av ressursperm, samt evaluering av resultater.

I tabell 2 illustreres hvordan de innsamlete besvarelsene fordeler seg på skoletype. Fra år til år har antallet skoler variert noe, ettersom enkelte skoler er nedlagt i løpet av evalueringsperioden og andre har blitt slått sammen med andre skoler.

Tabell 2: Fordeling av svar basert på skoletype.

Skoletype	Antall besvarelser (andel av innsamlede besvarelser)		
	2008	2009	2010
Grunnskoler	363 (73,3 %)	808 (73,7 %)	677 (74 %)
Videregående skoler	132 (26,7 %)	288 (26,3 %)	240 (26 %)
Totalt	495	1096	917

Svarene representerer skoleledere ved barneskoler, ungdomsskoler, kombinerte barne- og ungdomsskoler og videregående skoler. Det ble samlet inn svar fra skoleledere fra alle landets fylker. I tabell 3 illustreres den fylkesvise fordelingen av de kommunale respondentene, samt hvilken andel av de innsamlede besvarelsene som kommer fra hvert av fylkene.

Tabell 3: Svarprosenten fordelt på fylker.

Fylke	Antall besvarelser (Andel av innsamlede besvarelser)		
	2008	2009	2010
Østfold	8 (6,3 %)	8 (5,0 %)	8 (4,7 %)
Akershus	10 (7,9 %)	10 (6,3 %)	14 (8,1 %)
Oslo	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0,0 %)
Hedmark	6 (4,7 %)	9 (5,7 %)	10 (5,8 %)
Oppland	10 (7,9 %)	10 (6,3 %)	10 (5,8 %)
Buskerud	5 (3,9 %)	10 (6,3 %)	13 (7,6 %)
Vestfold	10 (7,9 %)	10 (6,3 %)	8 (4,7 %)
Telemark	4 (3,1 %)	9 (5,7 %)	9 (5,2 %)
Aust-Agder	2 (1,6 %)	8 (5,0 %)	8 (4,7 %)
Vest-Agder	8 (6,3 %)	8 (5,0 %)	8 (4,7 %)
Rogaland	8 (6,3 %)	10 (6,3 %)	12 (7,0 %)
Hordaland	15 (11,8 %)	16 (10,1 %)	15 (8,7 %)
Sogn og Fjordane	6 (4,7 %)	6 (3,8 %)	10 (5,8 %)
Møre og Romsdal	10 (7,9 %)	13 (8,2 %)	14 (8,1 %)
Sør-Trøndelag	5 (3,9 %)	7 (4,4 %)	10 (5,8 %)
Nord-Trøndelag	4 (3,1 %)	5 (3,1 %)	5 (2,9 %)
Nordland	9 (7,1 %)	11 (6,9 %)	10 (5,8 %)
Troms	4 (3,1 %)	3 (1,9 %)	6 (3,5 %)
Finnmark	3 (2,4 %)	4 (2,5 %)	2 (1,2 %)
Totalt	127	159	172

Tabell 3 viser at alle fylker er representert, med unntak av Oslo. I Oslo deltar skolene i Utdanningsetatens prosjekt "Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk". Prosjektet innebærer at de ulike alderstrinn får særskilt norskopplæring etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk, i stedet for å følge den nye læreplanen i grunnleggende norsk. Oslo-skolen har derfor ikke vært en del av målgruppen for evalueringen av implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Skoleåret 2007/ 2008 var det totalt 19 602 minoritetsspråklige elever i Oslo-skolen, hvorav 11 975 elever mottar særskilt norskopplæring. Dette er en betydelig andel sett i forhold at 40 017 minoritetsspråklige elever får særskilt opplæring nasjonalt. Rambøll ønsker å påpeke at det helhetlige bildet som denne evalueringen er ment å gi, må sees ut i fra at Oslo ikke er inkludert i datamaterialet.

4.4 Kvalitativ datainnsamling

I løpet av evalueringsperioden er det gjennomført to runder med kvalitativ datainnsamling, nærmere bestemt våren 2009 og våren 2010. Den første runden med kvalitativ datainnsamling ble gjennomført gjennom dybdestudier. Den opprinnelige intensjonen var at dybdestudiene skulle gjennomføres på tilsvarende måte våren 2010. På bakgrunn av en vurdering av hva som ville sikre ny og viktig informasjon til evalueringen, kom Rambøll og Utdanningsdirektoratet til enighet om at det metodiske designe skulle endres. Den andre runden med kvalitativ datainnsamling omfattet dermed telefonintervjuer med et større antall informanter, inkludert samtlige Fylkesmannsembeter. Den andre kvalitative datainnsamlingen ble gjennomført våren 2010, med fokus på å få dypere forståelse av allerede identifiserte barrierer samt forslag til hvordan disse kunne følges opp og overkommes.

Dybdestudier

Våren 2009 ble det gjennomført dybdestudier ved 10 skoler, henholdsvis tre videregående skoler, fem rene barneskoler og to kombinerte barne- og ungdomsskoler. Kommunene som er besøkt representerer både to-nivå og tre-nivå kommuner. Det er også vektlagt å oppnå en viss geografisk spredning i utvalget. Utvelgelsen av skoler til dybdestudiene ble foretatt i samråd med Utdanningsdirektoratet, og gjennomført i følgende fylkeskommuner og kommuner:

- Akershus fylkeskommune (2 videregående skoler)
- Rogaland fylkeskommune (1 videregående skole)
- Ringsaker kommune (1 skole)
- Drammen kommune (1 skole)
- Fjell kommune (1 skole)
- Larvik kommune (1 skole)
- Lørenskog kommune (1 skole)
- Trondheim kommune (1 skole)
- Vinje kommune (1 skole).

I hvert dybdestudium ble det gjennomført intervjuer med følgende informantgrupper:

- Personlig intervju m/ representant for skoleeiernivået
- Personlig intervju m/ skoleleder eller annen ansvarlig som skoleinspektør
- Gruppeintervju m/ lærere som underviser etter læreplan i grunnleggende norsk
- Gruppeintervju m/ morsmålslærere.

Funnene fra denne dybdeundersøkelsen er presentert i delrapport 2, sammen med funn fra breddeundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2009.

Våren 2010 ble den andre runden med dybdestudier gjennomført. Som tidligere nevnt ble det metodiske designet endret, slik at omfattet telefonintervjuer med samtlige Fylkesmannsembeter og et større utvalg skoleeiere. Følgende informanter er representert i dybdestudiene våren 2010:

- Gruppeintervju med fem representanter ved NAFO
- Telefonintervjuer med 17 Fylkesmannsembeter
- Telefonintervjuer med 25 kommunale og fylkeskommunale skoleeiere
- Fem intervjuer med skoleledere, herav tre videregående skoler og to grunnskoler
- Tre fokusgruppeintervjuer med lærere i grunnleggende norsk
- Ett fokusgruppeintervju med lærere i morsmål.

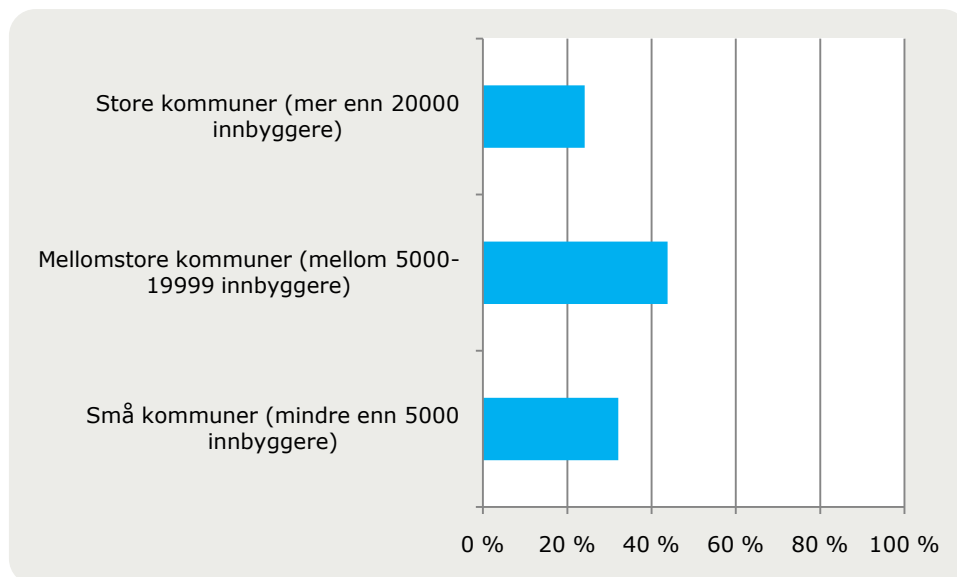
Funnene fra denne dybdeundersøkelsen presenteres i sluttrapporten, sammen med integrerte analyser fra samtlige datainnsamlinger inkludert breddeundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2010.

Formålet med dybdestudiene har vært å utdype funn fra breddeundersøkelsene, samt å få dybdekunnskap om læreplanimplementeringen i grunnskole og videregående skole. Det har vært fokus på å innhente erfaringer, spesielt hva gjelder identifisering av suksesskriterier og barrierer i implementeringen.

4.5 Kjennetegn ved respondentene

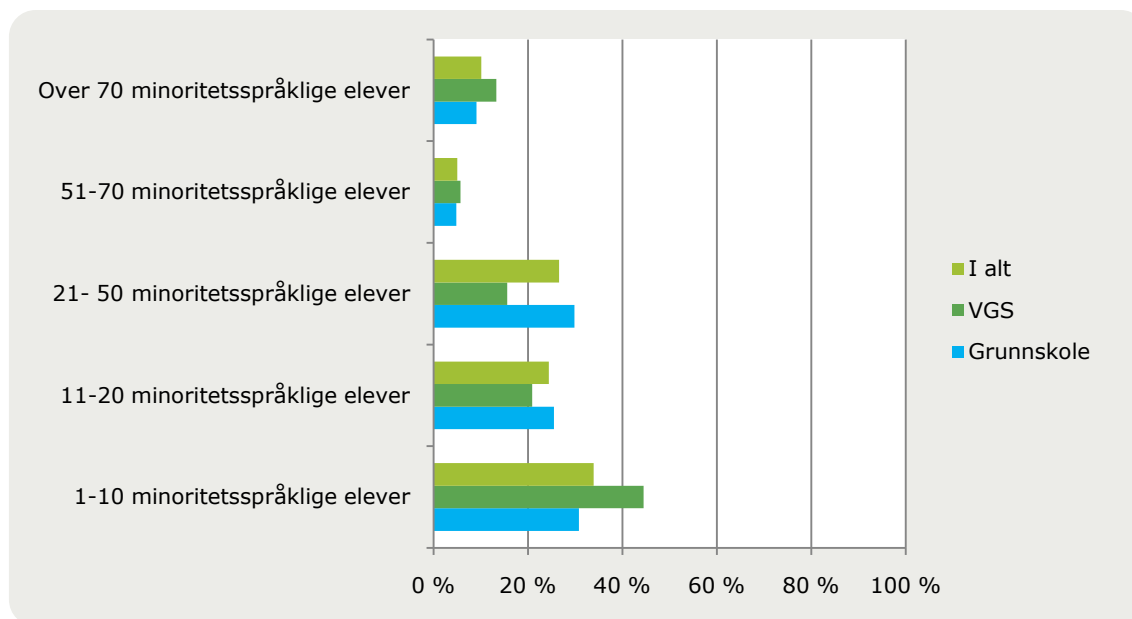
I rapporten vil betegnelsen små, mellomstore og store kommuner benyttes i analysene av skoleeieres besvarelser. Hvordan kommuner av ulik størrelse fordeler seg blant respondentene på skoleeiernivå og hva de ulike kategoriene innebærer, illustreres i figur 2:

Figur 2: Svarfordeling basert på kommunestørrelse.



Figur 2 viser at det er relativt stor spredning på størrelsen til kommunene som skoleeierrespondentene representerer. Om lag 35 prosent av skoleeierrespondentene representerer kommuner med mindre enn 5000 innbyggere, og disse vil videre i rapporten omtales som små kommuner. 40 prosent av skoleeierrespondentene representerer kommuner med mellom 5000 og 19999 innbyggere, og vil i det videre omtales som mellomstore kommuner. Rundt 25 prosent av skoleeierrespondentene representerer kommuner med 20000 innbyggere eller mer, og omtales videre som store kommuner.

Analysene av skolelederes besvarelser vil foretas på bakgrunn av antall minoritetsspråklige elever ved skolen. Figur 3 illustrerer hvordan skolelederrespondentene fordeler seg på skoler med ulikt antall minoritetsspråklige elever:

Figur 3: Skolelederrespondenter fordelt på antall minoritetsspråklige elever ved skolen. Høsten 2010.

Figur 3 viser at det er relativt stor spredning antall minoritetsspråklige elever ved skolene som er representert i breddeundersøkelsen høsten 2010. Et flertall av både grunn- og de videregående skolene har under 20 minoritetsspråklige elever, noe som kan betegnes som skoler med få minoritetsspråklige elever. Rundt 20 prosent av skolene har over 50 minoritetsspråklige elever, noe som kan betegnes som mange.

5. BAKGRUNN

Evalueringen har fulgt implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål gjennom læreplanenes fire første virkeår. Hensikten med evalueringen har vært å fremskaffe kunnskap om hvorvidt og hvordan de nye læreplanene for språklige minoriteter er tatt i bruk lokalt, og hvilke faktorer som er av betydning for implementeringsprosessen. For å vurdere hvorvidt de nye læreplanene for språklige minoriteter bidrar til å sikre samsvar mellom overordnede politiske visjoner og lokal praksis, er det nødvendig å ha en forståelse av bakgrunn for og formål med de nye læreplanene.

I dette kapittelet gis en redegjørelse for bakgrunnen for introduksjon av nye læreplaner for språklige minoriteter. Det gis videre oversikt over hvilke elever som har rett til særskilt språkopplæring, hva denne retten består i, samt hvor mange elever som er innvilget rett til særskilt språkopplæring de siste årene.

5.1 Ulikheter i læringsutbytte som følge av sosioøkonomisk og språklig bakgrunn

Det føres i dag en aktiv politikk med målsettinger om å redusere sosial ulikhet, og at klaseskiller, fattigdom og marginalisering i samfunnet skal motvirkes. I den sammenheng er utdanning et viktig virkemiddel, ettersom ulikhet i økonomi, helse, demokratisk ledelse og utdanning henger sammen¹⁶. En overordnet politisk visjon er at alle barn, unge og voksne i Norge skal ha lik tilgang til utdanningssystemet, og at det skal utvikles et utdanningssystem som ikke forsterker forskjeller i læringsutbytte som følge av faktorer knyttet til sosial bakgrunn.

Alle elever i norsk skole har rett til en opplæring som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og ferdigheter¹⁷, og de skal inkluderes i gode læringsmiljøer som fremmer inkludering og likeverd¹⁸. Det finnes imidlertid dokumentasjon på at de overordnede intensjonene for utdanningssystemet ikke realiseres i praksis, og at det er til dels store variasjoner i elevenes læringsresultater i norsk skole¹⁹. I den sammenheng utgjør minoritetsspråklige elever en sårbar gruppe, ettersom elevens norskspråklige ferdigheter er en grunnleggende forutsetning for å forstå opplæringens innhold og derigjennom få et tilfredsstillende læringsutbytte.

Internasjonale undersøkelser gjennomført på 1990- og 2000- tallet dokumenterte at norske resultater i flere tilfeller er dårligere enn forventet, og at det er til dels store ulikheter i læringsutbyttet til elever i norsk skole²⁰. Ulikheter i læringsutbyttet har blant annet sammenheng med sosioøkonomiske bakgrunnsfaktorer, og hvorvidt eleven har minoritetsspråklig eller majoritetsspråklig bakgrunn²¹:

¹⁶ Stortingsmelding nr. 16 (2006/2007): ... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Internett: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/016/PDFS/STM200620070016000DDPDFS.pdf>

¹⁷ Opplæringsloven § 1-3. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-001.html#1-1>

¹⁸ Likeverdig opplæring i praksis! (2004-2009): *Strategi for bedre læring og større deltagelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og høyere utdanning*. Internett:

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Strategiplaner/UDIR_Likeverdig_opplaering2_07.pdf

¹⁹ TIMMS 1996 og 2007, PISA 2000 og 2009 og PIRLS 2001. Bakken (2010): *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år – kjønn, minoritetssatus og foreldreutdanning*. NOVA rapport 9/2010

²⁰ TIMMS 1996, PISA 2000, PIRLS 2001, Ung i Norge 2002.

²¹ Opheim og Støren (2001): *Innvandrerungdom og majoritetsungdom gjennom videregående til høyere utdanning*. Internett:

http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2001/Rapport_7-2001.pdf. Bakken (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* Internett: http://www.reassess.no/asset/2836/1/2836_1.pdf. Wagner (2004): *Hvordan leser minoritetsspråklige elever i Norge? En studie av minoritetsspråklige og majoritetsspråklige 10-åringers leseresultater og bakgrunnsfaktorer i den norske delen av PIRLS 2001*. Internett:

http://lesesenteret.uis.no/getfile.php/Lesesenteret/PIRLS_Lilla_Norsk_Minoritetsspr%C3%A5klige.pdfhttp://lesesenteret.uis.no/getfile.php/Lesesenteret/PIRLS_Lilla_Norsk_Minoritetsspr%C3%A5klige.pdf. Markussen m.fl. (2006): *Forskjell på folk – hva gjør skolen?* Internett: <http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2006/Rapport%203-2006.pdf>

- I internasjonal sammenheng er det et stort gap mellom skoleprestasjonene til minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever i Norge, og det er en tendens til at dette gapet er blitt større de seneste årene²².
- Med hensyn til leseferdigheter er Norge blant de land som har størst gap mellom prestasjonene til majoritets- og minoritetsspråklige elever. Færre minoritetsspråklige elever presterer over det nasjonale gjennomsnittet i leseferdigheter. I elevgruppen med de svakeste resultatene var det nesten dobbelt så mange minoritetsspråklige som majoritetsspråklige elever²³, og minoritetsspråklige elever i Norge skårer dårligere på leseferdigheter enn minoritetsspråklige elever i andre land²⁴.
- Minoritetsspråklige elever oppnår i gjennomsnitt dårligere resultater i naturfag og matematikk enn majoritetsspråklige elever, og forskjellen i prestasjoner øker med alder og utdanningstrinn²⁵.
- Minoritetsspråklige elever har høyere frafall fra videregående skole enn majoritetsspråklige elever, og velger i lavere grad å ta høyere utdanning på universitets- og høyskolenivå²⁶.

Økt kunnskap om for dårlig læringsutbytte i norsk skole og variasjoner som følge av sosial og språklig bakgrunn har ført til at det er rettet et politisk fokus mot å styrke grunnopplæringen, herunder også opplæringen av minoritetsspråklige elever. Det skal i den sammenheng presiseres at det å være minoritetsspråklig i seg selv ikke representerer en utfordring, og det er mange minoritetsspråklige elever som er høyt motivert og lykkes godt i det norske utdanningssystemet²⁷.

5.2 Et kunnskapsløft for hele utdanningssystemet

Den 4. desember 2001 ble det nedsatt et Utvalg for kvalitet i grunnopplæringen. Utvalgets mandat var å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen, og omhandlet også opplæring av språklige minoriteter. Hovedinnstillingen til utvalget ble offentliggjort i juni 2003. Det fastslås her at den norske skolen preges av et stadig økende mangfold, men at mye lokal variasjon og ulike varianter av særskilt språkopplæring skaper utfordringer med hensyn til å sikre minoritetsspråklige elever med svake norskkunnskaper en god opplæring. Det påpekes videre at minoritetsspråklige elever er overrepresentert i spesialundervisningen, selv om deres behov i større grad er knyttet til språklige og kulturelle enn spesialpedagogiske forhold. Spesiell oppfølging i forbindelse med den første lese- og skriveopplæringen var et av utvalgets forslag for å styrke opplæringen av minoritetsspråklige elever²⁸. Kvalitetsutvalget påvirket gjennom sin innstilling den videre tenkningen rundt opplæring av minoritetsspråklige elever i norsk skole.

Som følge av økt fokus på betydningen av at minoritetsspråklige elever får mulighet til å delta i gode læringsmiljø²⁹, ble det i 2004 lansert en femårig strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning³⁰. En rekke tiltak for å styrke opplæ-

²² Bakken (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* Internett: http://www.reassess.no/asset/2836/1/2836_1.pdf

²³ Ibid.

²⁴ Wagner (2004): *Hvordan leser minoritetsspråklige elever i Norge? En studie av minoritetsspråklige og majoritetsspråklige 10-åringers leseresultater og bakgrunnsfaktorer i den norske delen av PIRLS 2001*. Internett: http://lesesenteret.uis.no/getfile.php/Lesesenteret/PIRLS_Lilla_Norsk_Minoritetsspr%C3%A5klige.pdf
http://lesesenteret.uis.no/getfile.php/Lesesenteret/PIRLS_Lilla_Norsk_Minoritetsspr%C3%A5klige.pdf

²⁵ Årsrapport-1996. TIMSS-rapport nr. 24, januar 1997

²⁶ Opheim og Støren (2001): *Innvandrerungdom og majoritetsungdom gjennom videregående til høyere utdanning*. Internett: http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2001/Rapport_7-2001.pdf Markussen m.fl. (2006): *Forskjell på folk – hva gjør skolen?* Internett: <http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2006/Rapport%203-2006.pdf>

²⁷ Bakken (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* Internett: http://www.reassess.no/asset/2836/1/2836_1.pdf

²⁸ NOU 2003:16: *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Internett: <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/016/PDFS/NOU200320030016000DDDPDFS.pdf>

²⁹ Stortingsmelding nr. 30 (2003/2004): *Kultur for læring*. Internett: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/030/PDFS/STM200320040030000DDDPDFS.pdf>

³⁰ Strategiplan *Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009*. Internett: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Strategiplaner/UDIR_Likeverdig_opplaering2_07.pdf

ringen av minoritetsspråklige elever ble iverksatt i forbindelse med strategien, herunder tiltak innad i og på tvers av ulike nivåer i opplærings- og utdanningssystemet. Med bakgrunn i strategien ble i 2004 *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* (NAFO) etablert, og i 2008 ble NAFO delegert ansvar for å gjennomføre og følge opp strategiplanen³¹.

Læreplanverket for Kunnskapsløftet ble utformet i perioden 2004 til 2006, parallelt med at strategiplanen for likeverdig opplæring var gjeldende i perioden 2004 til 2009. Utdanningsreformen ble iverksatt skoleåret 2006/2007, og innebar en rekke endringer i skolen med hensyn til struktur, organisering og innhold. Den overordnede visjonen for Kunnskapsløftet er at det skal skapes en bedre kultur for læring for alle gjennom et felles kunnskapsløft. Blant annet er fokusområdene en styrket tilpasset opplæring, fokus på læringsmål og resultater, redusering av forskjeller i læringsutbytte, og styrkede forutsetninger for forvaltning, ansvar og styring. En undersøkelse gjennomført blant skoleeiere i samtlige fylkeskommuner og et representativt utvalg kommuner tyder imidlertid på at opplæring av minoritetsspråklige elever i begrenset grad var i fokus i forbindelse med innføringen og implementeringen av Kunnskapsløftet lokalt³².

5.3 Nye læreplaner for språklige minoriteter

Læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål ble iverksatt i grunnskolen og første år i videregående opplæring skoleåret 2007/2008, og har siden skoleåret 2009/2010 virket for hele grunnopplæringen. Læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål er utarbeidet innenfor Kunnskapsløftet, samtidig som de på flere måter skiller seg fra det øvrige læreplanverket og de tidligere læreplaner for språklige minoriteter:

- **Læreplanene bygger på det europeiske rammeverket for språkopplæring:** Det europeiske rammeverket for språklæring, undervisning og vurdering bygger på resultater av forskning og pedagogiske erfaringer innenfor fagfeltet de seneste årene³³. Rammeverket beskriver og definerer seks ulike språknivåer, og hvilke ferdigheter og språkkunnskaper som knyttes til hvert av nivåene. Læreplanene er strukturert i fire hovedområder, med kompetansemål som er formulert innenfor hvert hovedområde. Hovedområdene utfyller hverandre og må sees i sammenheng med hverandre og med de øvrige læreplanene.
- **Læreplanene er nivåbaserte og aldersuavhengige:** I de nye læreplanene er kompetansemålene gruppert etter nivå i stedet for årstrinn, slik at de kan tas i bruk både i grunn- og videregående skole. De minoritetsspråklige elevene som følger læreplanene vil være i forskjellige aldersgrupper og på ulike nivåer språklig og kognitivt når de starter opplæring etter læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål. Kompetansemålene i læreplanene er vidt formulert, slik at de skal kunne tilpasses en heterogen elevgruppe på et aldersuavhengig nivå. I tillegg vil elevenes ferdighetsprofiler være ubalanserte, slik at progresjonen mot de ulike kompetansemålene innenfor hovedområdene ikke nødvendigvis vil løpe parallelt.
- **Det skal ikke gis vurdering med karakter:** Ettersom læreplanene er nivåbaserte overgangsplaner, som kun skal benyttes inntil eleven har tilstrekkelige norskspråklige ferdigheter til å få utbytte av ordinær opplæring, skal det ikke gis vurdering med karakter i morsmål og grunnleggende norsk.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/030/PDFS/STM200320040030000DDDPDFS.pdf>http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Strategiplaner/UDIR_Likeverdig_opplaering2_07.pdf

³¹ NAFO (2010): *Veien videre. Sluttrapport for arbeidet med strategiplanen Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009 (revidert utgave i 2007)*. Internett:

<http://www.hio.no/Enheter/NAFO/Dokumentasjon/Veien-videre-Sluttrapport-Likeverdig-opplaering-i-praksis>

³² Dale og Øzerk (2009): *Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger*. Internett:

<http://www.udir.no/upload/Rapporter/2009/PFI-delrapport.pdf>. Dale (2010): *Kunnskapsløftet. På vei mot et felles kvalitetsansvar?*

³³ The Common European Framework of Reference. Internett: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp

- **Bruk av læreplan i grunnleggende norsk er valgfritt:** I motsetning til andre læreplaner i Kunnskapsløftet, er det frivillig å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk. I formålsbeskrivelsen for læreplanen heter det at *“skoleeier/skolen velger om den særskilte norskopplæringen skal gis etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller i form av særskilt tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk³⁴”*. Dette er en vesentlig endring fra tidligere, da læreplanen i norsk som andrespråk skulle ligge til grunn for den særskilte norskopplæringen.

Det er ikke fastsatt timetall til grunnleggende norsk eller morsmål fra sentralt hold, ettersom retten til særskilt språkopplæring er behovsprøvd og kan komme som del av eller i tillegg til ordinær opplæring. Dette er nytt med Kunnskapsløftet, da særskilt språkopplæring tidligere har hatt fastsatt timetall.

Fra Utdanningsdirektoratets side er det presisert at læreplanverket for Kunnskapsløftet gir skole- ne muligheter til å gjøre følgende organisatoriske grep for å styrke den særskilte språkoplæ- ringen for den enkelte elev³⁵:

- Omdisponering av 25 prosent av timetallet
- Utvidet tid i videregående opplæring (2 år)
- Bruk av 280 timer til valgfritt programfag
- Bruk av timer til 2. fremmedspråk ved studieforberedende program
- Kompetansemål fra prosjekt til fordypning for yrkesfag.

Utdanningsdirektoratet har også utviklet og tilgjengeliggjort forskjellig støttmateriell i forbindel- se med implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål. Støttema- teriellet retter seg mot skoleeiere, skoleledere og lærere, og er tilgjengeliggjort over internett. I tabell 4 presenteres en oversikt over det nasjonale støttematerialet:

³⁴ Læreplan i grunnleggende norsk. Internett: <http://www.udir.no/grep/Lareplan/?laereplanid=431050>

³⁵ Rundskriv. Udir-8-2010. Kunnskapsløftet. Fag og timefordeling for grunnopplæringen og tilbudsstruktur i videregående opplæring. Internett: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2010/Udir-8-2010-Kunnskapsloftet/>

Tabell 4: Oversikt over nasjonale støttetiltak i forbindelse med implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter.

KARTLEGGINGSMATERIELL

Språkkompetanse i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (2007/2008): Kartleggingsmaterialet er utarbeidet på bakgrunn av læreplan i grunnleggende norsk og er tilpasset planens hovedområder, nivåer og kompetansemål. Materialet skal være et hjelpemiddel i arbeidet med å vurdere elevens måloppnåelse, og gi støtte til beslutningen om overføring til ordinær opplæring³⁶.

VEILEDNINGER

Språkkompetanse i grunnleggende norsk – veiledning til læreplanen i grunnleggende norsk (2007/2008): I veiledningen presenteres sentrale tema innenfor utvikling av språklige ferdigheter og flerspråklighet samt opplæring i andrespråk. Videre inneholder den tema rundt bruk av digitale verktøy, kartleggingsmaterieell, oversikt over læremidler og pedagogiske ressurser, samt henvisning til utdypende litteratur³⁷. I tillegg er det utarbeidet en **eksempelbasert veiledning i grunnleggende norsk** som gir eksempler på hvordan det kan arbeides med læreplan i grunnleggende norsk, herunder undervisningsopplegg som dekker alle tre nivåer for hvert skoleslag (barnetrinn, ungdomstrinn og videregående opplæring)³⁸.

Morsmål for språklige minoriteter – veiledning til læreplan i morsmål (2008/2009): I denne presenteres sentrale temaer innenfor flerspråklighet og språklæring, organisering av opplæringen, bruk av digitale verktøy, vurdering og kartlegging, samt henvisninger til pedagogiske ressurser og læremidler³⁹. Det finnes også en **eksempelbasert veiledning i morsmål for språklige minoriteter (2008/2009)** med konkrete eksempler og undervisningsopplegg for barnetrinnet, ungdomstrinnet og videregående opplæring, som dekker så godt som alle nivåene i læreplanen⁴⁰.

IDÈHEFTER OG BROSJYRER

Idéhefte. Språklig og kulturelt mangfold – en ressurs i opplæringen: Heftet setter søkelys på hvordan språklig og kulturelt mangfold kan benyttes til berikelse av fellesskapet i grunnskolen. Siktemålet er å gi skoleledere og lærere ideer til å benytte språklig og kulturelt mangfold som en ressurs⁴¹.

Den flerkulturelle skolen. Om opplæring for språklige minoriteter: Dette er en brosjyre om arbeid med språklig mangfold. Den inneholder informasjon om lover og regelverk, læreplanene, veiledningsmaterialet, læringsressurser og kartleggingsmaterialet⁴². Målgruppen er skoleledere, lærere og foresatte.

KOMPTANSETILTAK FOR LÆRERE

Etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner: I forbindelse med implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter har Utdanningsdirektoratet utviklet et 16-timers etterutdanningsprogram for lærere. Programmet omhandler andrespråkdidaktikk, nivåbaserte læreplaner og bruk av kartleggingsmaterialet "Språkkompetanse i grunnleggende norsk". Hensikten med etterutdanningsprogrammet som startet i 2007 er å styrke kompetansen i grunnleggende norsk og nivåbaserte læreplaner.

Sammen med læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål er de nevnte tiltak ment å utfylle hverandre og utgjøre en implementeringspakke som er tilgjengelig for kommuner, fylkeskommuner, og skoler.

³⁶ Internett: http://www.udir.no/upload/Kartleggingsprover/UDIR_Kartleggingsmaterieell_bm_301007.pdf

³⁷ Internett: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledning_grunnleggende_norsk.pdf

³⁸ Internett: <http://www.skolenettet.no/Web/Veiledninger/Templates/Pages/Article.aspx?id=65744&epslanguage=NO>

³⁹ Internett: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledning_morsmal_sprak_min.pdf

⁴⁰ Internett: <http://www.skolenettet.no/Web/Veiledninger/Templates/Pages/Article.aspx?id=66102&epslanguage=NO>

⁴¹ Internett: <http://www.hio.no/Enheter/NAFO/Ressursbank/Idehefte.-Spraklig-og-kulturelt-mangfold-en-ressurs-i-opplaeringen>

⁴² Internett: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/info_opplaering_spr_min.pdf

5.4 Rett til særskilt språkopplæring

Ifølge norsk lovgivning har alle barn og unge rett og plikt til å delta i opplæring, såfremt det er sannsynlig at vedkommende skal være i Norge i mer enn tre måneder⁴³. Denne retten ogplikten varer fra og med kalenderåret vedkommende fyller seks år, og frem til det tiende året i grunnskolen er fullført. Etter fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring er det rett til å delta i videregående opplæring, men dette er ikke en plikt på samme måte som deltakelse i grunnskolen⁴⁴.

Alle barn og unge har rett til å få en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger⁴⁵. Minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelige norskspråklige ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen, har rett til **særskilt språkopplæring**. Retten er lik for elever i grunn- og videregående skole⁴⁶:

“Elevar i grunnskolen/ vidaregåande opplæring med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt 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 eller tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.”

Begrepet minoritetsspråklig elev benyttes i denne rapporten i tråd med overnevnte lovtekst, og omfatter således elever med et annet morsmål enn norsk og samisk.

Utledet av opplæringsloven omfatter retten til særskilt språkopplæring følgende tilbud hver for seg eller i kombinasjon med hverandre, ut fra elevens behov for norskspråklig utvikling:

- **Særskilt norskopplæring:** Opplæringen kan gis etter læreplan i grunnleggende norsk, eller etter særskilte tilpasninger i den ordinære læreplanen i norsk:
 - **Opplæring i grunnleggende norsk:** Denne formen for særskilt norskopplæring følger læreplan i grunnleggende norsk
 - **Forsterket tilpasset norskopplæring:** Den særskilte norskopplæringen følger tilpasninger i den ordinære læreplanen i norsk.
- **Tospråklig fagopplæring:** Opplæringen gis på både norsk og morsmål for å sikre eleven et best mulig læringsutbytte. Morsmålet benyttes som støtte i opplæringen, og den tospråklige fagopplæringen kan gjennomføres i alle fag.
- **Morsmålsopplæring:** Denne opplæringen henspeiler på at elever med svake norskferdigheter skal få tilpasset opplæring og tilegne seg ferdigheter på det språket de behersker best, henholdsvis sitt morsmål. Etter opplæringsloven har eleven ved behov rett til morsmålsopplæring.
- **Særskilt tilrettelagt opplæring:** Denne type opplæring gis når kommunen ikke kan skaffe kompetent morsmålsspråklig personale⁴⁷. Dette begrepet brukes både av SSB og i GSI, men er ikke nærmere definert.

I følge opplæringsloven skal elevenes norskspråklige ferdigheter kartlegges både i forkant av at det fattes enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring, og underveis i opplæringen. Kartleggingen skal altså ligge til grunn både for vurdering av hvorvidt eleven har rett til særskilt språkopplæring, og som grunnlag for kontinuerlig vurdering av elevens norskspråklige ferdigheter. Så snart eleven har tilstrekkelige norskspråklige ferdigheter bortfaller retten til særskilt språkopplæring.

⁴³ Jamfør § 2-1 i opplæringsloven. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-002.html#2-8>

⁴⁴ Jamfør § 3-1 i opplæringsloven. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-003.html#3-1>

⁴⁵ Jamfør § 1-3 i opplæringsloven. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-002.html#2-8>

⁴⁶ Jamfør § 2-8 og 3-12 i opplæringsloven. Internett: <http://www.lovdata.no/all/nl-19980717-061.html>

⁴⁷ Jamfør § 2-8 og 3-12, tredje ledd i opplæringsloven. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-002.html#2-8>

ring. Det er skoleeier sitt ansvar å sørge for at reglene for kartlegging gjennomføres i tråd med lovverket⁴⁸. Kartleggingsmateriellet som er utarbeidet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er ment å fungere som støtte i kartleggingsarbeidet, men opplæringsloven gir ingen føringer for hvilket kartleggingsverktøy som skal tas i bruk.

5.5 Omfang av elever med rett til særskilt språkopplæring

Gjennom Grunnskolens informasjonssystem (GSI) innhentes og tilgjengeliggjøres data om norsk grunnskole⁴⁹. På lands- og fylkesnivå er alle tall offentlige, og statistikken er benyttet til å illustrere utviklingen i antallet elever som får særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Tallene er ikke tilgjengelige på kommune- og skolenivå⁵⁰.

Skoleåret 2010/ 2011 er det registrert 615 973 elever totalt i norsk grunnskole⁵¹. Tallene viser at 10 prosent av elevene i norsk grunnskole får en form for særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 skoleåret 2010/ 2011⁵². Antallet elever som får ulike former for særskilt språkopplæring illustreres i tabell 5⁵³:

Tabell 5: Elever som får særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 de siste fire skoleår.

	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011
Antall elever med grunnleggende norsk eller forsterket tilpasset norskopplæring	40 017	41 024	41 674	44 080
Antall elever med morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler, eller annen særskilt tilrettelagt opplæring	22 100	22 178	22 351	21 804
Antall elever med bare tospråklig fagopplæring	9763	11 174	11 037	11 765
Antall elever med både tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring	4376	4714	5807	4482
Antall elever med bare morsmålsopplæring	6503	4154	3218	2794
Særskilt tilrettelagt opplæring etter opplæringsloven § 2-8, 3. ledd	1458	2136	2289	2763

Tabell 5 viser at antallet minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring har steget med rundt 10 prosent i løpet av de fire årene de nye læreplanene for språklige minoriteter har vært virksomme. Videre fremgår det at antallet elever som får særskilt språkopplæring i form av morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller særskilt tilrettelagt opplæring samlet sett har holdt seg relativt stabilt i perioden.

Når antallet elever innenfor denne kategorien undersøkes nærmere, fremgår det imidlertid en betydelig reduksjon i antallet elever som bare får morsmålsopplæring. Samtidig er det en tydelig økning i antallet elever som bare får tospråklig fagopplæring og særskilt tilrettelagt opplæring etter opplæringsloven § 2-8. Hva særskilt tilrettelagt opplæring innebærer, er imidlertid ikke nærmere definert.

For skoleåret 2009/2010 og 2010/2011 er GSI utvidet til også å omfatte antall elever som får særskilt norskopplæring etter læreplan i grunnleggende norsk. Skoleåret 2009/2010 fulgte 27 prosent av elevene som fikk særskilt norskopplæring læreplan i grunnleggende norsk. Skoleåret 2010/2011 er denne andelen på 37 prosent. Det vil si at ca 16 300 elever følger læreplanen i

⁴⁸ Jamfør § 2-8 og 3-12, fjerde ledd i opplæringsloven. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-002.html#2-8>

⁴⁹ Grunnskolens informasjonssystem (GSI) samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i Norge. Internett: <http://www.wis.no/34404/2075/34382-43998.html>

⁵⁰ Visse tall er unnlatt offentlighet for å hindre at sensitiv informasjon kommer ut, deriblant forhold knyttet til minoritetsspråklige elever på kommune- og skolenivå. Internett: <http://www.wis.no/34404/2075/34382-43998.html>

⁵¹ Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) for skoleåret 2010/ 2011. Internett: <http://www.wis.no/stat09/application/main.jsp?languageId=1>

⁵² Ibid.

⁵³ Tabellen er basert på tall fra GSI for de ulike skoleårene.

grunnleggende norsk. Informasjon om hvilke kommuner disse elevene tilhører er unnlatt offentlighet⁵⁴.

Registreringen av antall elever som får særskilt språkopplæring i videregående skole foregår i VIGO, og inneholder ikke den samme informasjonen som i GSI. Det er derfor ikke mulig å gjøre systematiske sammenlikninger av tall for grunn- og videregående opplæring på dette området. Begrepet styrket opplæring benyttes i stedet for særskilt språkopplæring. For å finne antall minoritets elever med ulike former for styrket opplæring må det søkes på enkelte fagkoder i VIGO, og i tabell 6 gjengis denne informasjonen:

Tabell 6: Antall elever i videregående opplæring som får styrket norskopplæring fra 2007 til 2010.

	01.10.2007	01.10.2008	01.10.2009	01.10.2010
Engelsk, styrket opplæring			70	151
Norsk, styrket opplæring			309	326
Norsk som andrespråk (ordning avsluttet, overgangsordning frem til høst 2010)	146	380	26	111
Grunnleggende norsk for språklige minoriteter		146	629	584
Morsmålsundervisning				

Som det fremkommer av tabellen så er det begrenset hvor mye informasjon som er lagret om minoritets elever i videregående opplæring, og hvor pålitelig denne informasjonen er i forhold til å følge opp elever med rett til særskilt språkopplæring. Det er for eksempel ikke mulig å anslå hvor mange elever som totalt har rett til eller mottar særskilt språkopplæring. Det er dessuten betenkelig at ingen elever er registrert på morsmålsundervisning, noe som for øvrig understøtter funn i evalueringen som tyder på at retten til særskilt språkopplæring i mangelfull grad er implementert i videregående opplæring.

⁵⁴ Utdanningsdirektoratet. Internett: <http://www.wis.no/34404/2075/34382-43998.html>

6. PRAKTISERING AV REGELVERK FOR SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Den særskilte språkopplæringen må sees i lys av retten til tilpasset opplæring som omfatter alle elever i norsk grunnopplæring, og er det fremste virkemiddelet for å sikre at minoritetsspråklige elever skal få tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Hvorvidt intensjonene om at alle barn og unge skal få en likeverdig og tilpasset opplæring realiseres i praksis, påvirkes blant annet av hvordan lov- og regelverket for særskilt språkopplæring praktiseres lokalt. Implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter lokalt kan dermed ikke sees løsrevet fra hvordan det formelle regelverket forstås og praktiseres, ettersom dette er et grunnleggende premiss for det lokale tilbudet om særskilt språkopplæring.

I dette kapittelet undersøkes det hvordan det formelle lov- og regelverket knyttet til særskilt språkopplæring praktiseres lokalt. Nærmere bestemt belyses de lokale rutine for praktisering av enkeltvedtak, hvilke tilbud som gis innenfor retten til særskilt språkopplæring, samt hvorvidt det har vært en positiv eller negativ utvikling de siste årene. Det er skoleeiere og skolelederes ansvar å utvikle og kvalitetssikre at tilbudet om særskilt språkopplæring samsvarer med det formelle lov- og regelverket. Mye tyder på at det er et stort potensial for en bedre implementering av dagens regelverk for særskilt språkopplæring⁵⁵, og at økt kunnskap, prioritering og ressurstilgang er viktige suksesskriterier i den sammenheng⁵⁶.

6.1 Praktisering av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Når det tas stilling til hvorvidt en minoritetsspråklig elev har rett til særskilt språkopplæring, skal dette nedfelles i et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2⁵⁷. Enkeltvedtaket skal både ta stilling til hvorvidt eleven har rett til særskilt språkopplæring eller ikke, og gi en begrunnelse for dette. Med enkeltvedtaket følger det klagerett. Fylkesmannen er klageinstans for grunnskolen, mens fylkeskommunen er klageinstans for videregående opplæring.

Til forskjell fra enkeltvedtak om spesialundervisning, stiller ikke opplæringsloven krav til at enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring skal fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering. Enkeltvedtaket skal i følge opplæringsloven bygge på en kartlegging av elevens norskspråklige ferdigheter, samt en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt disse er tilstrekkelige eller ikke⁵⁸. Det legges ikke føringer for hvilket kartleggingsverktøy som skal benyttes, men kartleggingsmateriellet som fra nasjonalt hold er utarbeidet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk kan være et verktøy i den sammenheng.

I "Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen" fant Rambøll manglende praktisering av enkeltvedtak i forbindelse med rett til særskilt språkopplæring i mange kommuner, og undersøkelsen viste at kommunene hadde begrenset kunnskap om egne forpliktelser⁵⁹. På dette området viser evalueringen av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter en positiv utvikling. Så godt som samtlige av skoleeierne oppgir at det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, mens ansvaret for praktiseringen av enkeltvedtak er delegert til skolelederne. Undersøkelsen har kartlagt hvorvidt skolene praktiserer rutiner for enkeltvedtak, og figur 4 illustrerer utviklingen i denne andelen fordelt på grunn- og videregående skoler:

⁵⁵ Rambøll (2006): *Evaluering av praktisering av norsk som andrespråk i grunnskolen*. Internett:

http://www.udir.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf. NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i utdanningssystemet*, s. 12 Internett:

<http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>.

⁵⁶ NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i utdanningssystemet*, s. 12 Internett:

<http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>.

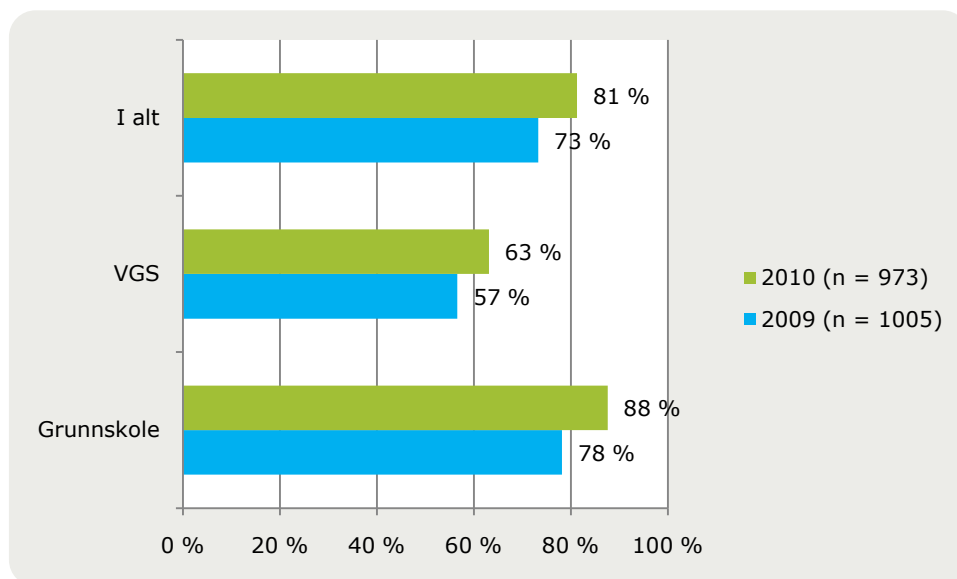
⁵⁷ Forvaltningsloven § 2. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19670210-000-001.html#2>

⁵⁸ Jamfør § 2-8 og 3-12 fjerde ledd i opplæringsloven. Internett: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-002.html#2-8>.

⁵⁹ Rambøll (2006): *Evaluering av praktisering av norsk som andrespråk i grunnskolen*. Internett:

http://www.udir.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf

Figur 4: Andelen skoler som har oppgitt at det fattes enkeltvedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring. Basert på skolelederes besvarelser for 2009 og 2010.



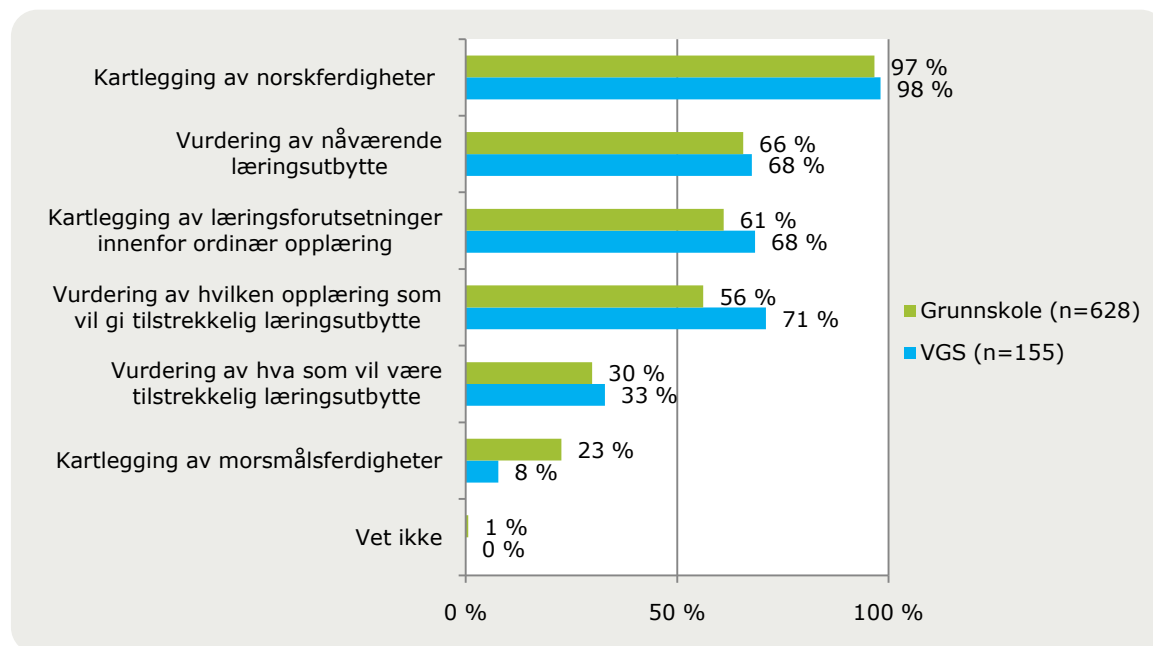
Figur 4 viser at et flertall av skolelederne oppgir at det fattes enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring både i grunn- og videregående opplæring. Sammenliknet med tidligere tall fremkommer det en positiv utvikling, ved at flere skoler oppgir å praktisere enkeltvedtak høsten 2010 enn det som var tilfellet høsten 2009. Det fremkommer likevel en viss variasjon mellom grunnskoler og videregående skoler, noe som antyder at det fortsatt er behov for å styrke praktiseringen av enkeltvedtak spesielt i videregående opplæring.

Av dybdestudiene som er gjennomført fremkommer det at både skoleeier- og skolelederinformanter vurderer at kjennskap til krav om enkeltvedtak i forbindelse med særskilt språkopplæring har økt det siste skoleåret. Våre data viser at Fylkesmannen har inntatt en mer aktiv rolle med hensyn til å informere og veilede om kravene som ligger i gjeldene lov- og regelverk, og rundt halvparten av Fylkesmannsembetene oppgir at det er gjennomført tilsyn med etterlevelsen av § 2-8 i kommunene. I samtlige av disse tilsynene ble det avdekket avvik knyttet til etterlevelsen av kravet om kartlegging og fatting av enkeltvedtak. En problemstilling som trekkes fram av flere informanter fra Fylkesmannsembetene er at innholdet i enkeltvedtakene ofte er mangelfulle. Det påpekes at enkeltvedtaket i realiteten sier svært lite om hva eleven har behov for, og at det er behov for å tydeliggjøre hva som skal være enkeltvedtakets innhold og funksjon.

Av de nasjonale føringene for praksis rundt enkeltvedtak fremgår det at prosedyrene skal innebære kartlegging av elevenes norskspråklige ferdigheter. På bakgrunn av kartleggingen skal det foretas en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt elevens norskspråklige ferdigheter er tilstrekkelige, før retten til særskilt språkopplæring innvilges eller blir avslått. Det skal også presiseres i enkeltvedtaket hva slags opplæring som vil gi eleven best mulig norskspråklig utvikling⁶⁰. Ettersom ansvaret for å fatte enkeltvedtak de fleste steder er delegert fra skoleeier til skoleleder, er det betydningsfullt at skoleeier har videreformidlet de overordnede kravene til innholdet i enkeltvedtaket. Blant skoleledere høsten 2010 har evalueringen undersøkt hvilke forhold som danner bakgrunn for enkeltvedtakene som fattes. Svarfordelingen illustreres i figur 5, og er fordelt på de grunn- og videregående skolene som har oppgitt å praktisere enkeltvedtak:

⁶⁰ Jmfør § 2-8 og 3-12 i opplæringsloven, samt rundskriv Udir-Tilskot-10-2005. Internett: <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=1684&amid=1019259>

Figur 5: "Vennligst ta stilling til hvilke forhold som inngår i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring". Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at skolen praktiserer rutiner for enkeltvedtak.



Figur 5 viser at tilnærmet samtlige skoler i undersøkelsen som har oppgitt å praktisere enkeltvedtak, oppgir at kartlegging av elevens norskspråklige ferdigheter inngår i prosessen. Dette er i samsvar med krav i opplæringsloven, og tyder på at både grunn- og videregående skoler kjenner til de formelle kravene til utredning i forkant av fatting av enkeltvedtak⁶¹. En noe mindre andel skoleledere vurderer også elevens nåværende læringsutbytte, læringsforutsetninger innenfor ordinær opplæring, samt hvilken opplæring som vil gi tilstrekkelig læringsutbytte som en del av prosessen rundt enkeltvedtak. Et mindretall av skolelederne oppgir at en vurdering av hva som vil være et tilstrekkelig læringsutbytte for eleven inngår i prosessen rundt enkeltvedtaket.

At skolene vektlegger kartlegging av norskspråklige ferdigheter fremfor andre forhold i forbindelse med fatting av enkeltvedtak, kan komme av at kravet om kartlegging er definert i opplæringsloven mens de utdypende presiseringene vedrørende kartleggingens funksjon som pedagogisk hjelpemiddel fremkommer av rundskriv fra Utdanningsdirektoratet. Rundskrivene har ikke nødvendigvis i tilsvarende grad blitt satt fokus på og formidlet til skolene på samme måte som lov-messige krav og føringer⁶². Det er også nødvendig å se enkeltvedtakets innhold i sammenheng med at mange skoleeiere har utviklet en ferdig mal for enkeltvedtak som skolene forholder seg til. Malen for enkeltvedtak gjenspeiler ikke nødvendigvis rundskrivenes intensjon. Eksempelvis vil malen i større grad kunne fokusere på elevens behov for særskilt språkopplæring ut i fra kartleggingen, og i mindre grad etterspørre vurderinger av hva slags opplæringstilbud som kan gi eleven et tilfredsstillende læringsutbytte. I realiteten kan dette tyde på at språkkartleggingen ved mange skoler fungerer mer som et juridisk verktøy enn som et pedagogisk hjelpemiddel i den særskilte språkopplæringen⁶³.

Ingen av skolene som har inngått i dybdestudiene har tatt i bruk det nasjonale kartleggingsmateriellet i forbindelse med fatting av enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring. Både skoleeiere, skoleledere og lærere vurderer det nasjonale kartleggingsmaterialet er for omfattende og tidkrevende i bruk, og at dette gjør materialet lite egnet som verktøy til å identifisere elever med behov for særskilt språkopplæring. Flere av skolelederinformantene påpeker at det er en nøye

⁶¹ Opplæringsloven, hentet fra: <http://www.lovdatab.no/all/tl-19980717-061-002.html#2-8>

⁶² Jamfør Rundskriv Udir-Tilskot-10-2005. Internett: <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=1684&amid=1019259>

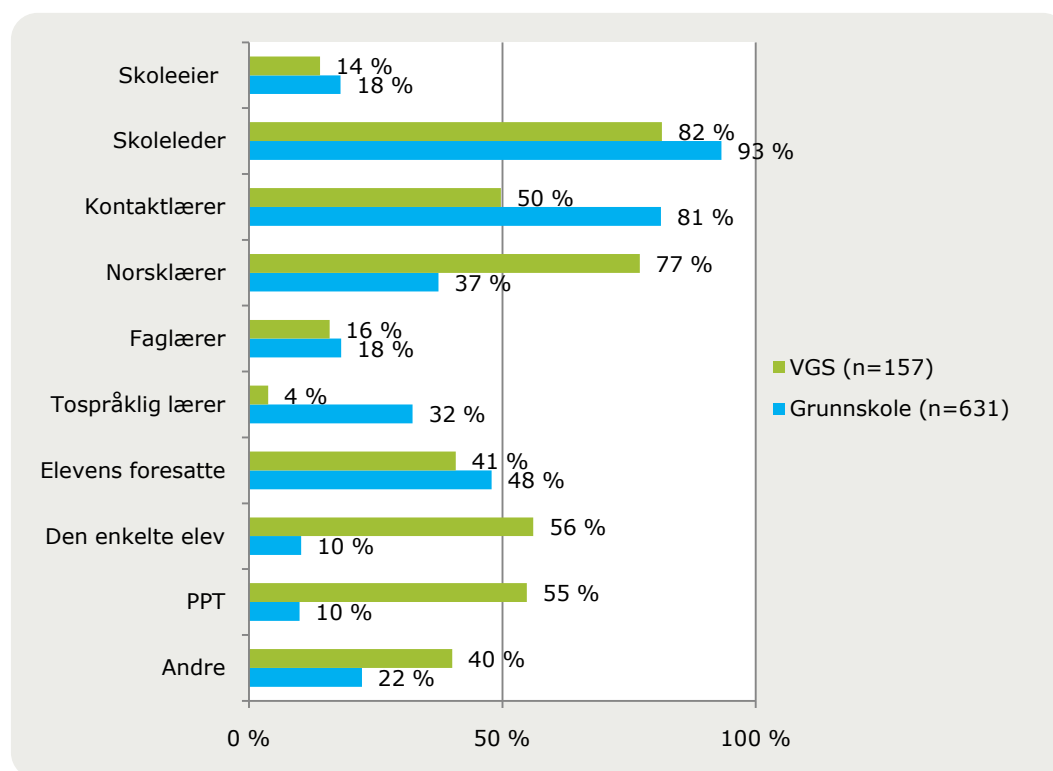
⁶³ Øzerk (2007): *Avvik og merknad. Opplæringslovens § 2-8 og enkeltvedtakordningen i rundskriv Udir-tilskot-10-2005, intensjoner og konsekvenser. Oslo-prosjektet Tilpasset opplæring med felles læreplan i norsk- likeverdig opplæring i praksis. Delrapport 1.* Internett: <http://www.byrådsavdeling-for-finans-og-naering.oslo.kommune.no/getfile.php/byr%C3%A5dsavdeling%20for%20finans%20%28FIN%29/Internett%20%28FIN%29/Dokumenter/Forsterket%20tilpasset%20norskoppl%C3%A6ring-2008.pdf>

gjennomtenkt beslutning ikke å ta i bruk kartleggingsmateriellet til dette formålet, og de presiserer at det er brukt tid på å diskutere og drøfte denne avgjørelsen blant lærere og ledelse ved skolen. Skolene fremmer et ønske om at kartleggingsmateriellet revideres og digitaliseres, slik at det er mer tilpasset bruk i praksis og dermed ikke medfører at tid til kartlegging går på negativ bekostning av den særskilte språkoppleringen. Fra forskerhold er de administrative byrdene ved krav til enkeltvedtak, kartlegging og særskilt språkopplering problematisert. Det påpekes blant annet at krav til kartlegging og enkeltvedtak krever mye tid, og kan i verste fall ha negative økonomiske og pedagogiske konsekvenser for opplæringen av minoritetsspråklige elever⁶⁴.

6.2 Involvering av ulike aktører i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak

Det fremgår verken av opplæringsloven eller av støttemateriellet til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter hvilke aktører som skal og bør være involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplering. Evalueringen har undersøkt hvilke aktører som er involvert i prosessen blant skoleledere, og svarfordelingen illustreres i figur 6 fordelt på grunn- og videregående skoler:

Figur 6: "Hvilke aktører er involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak om særskilt språkopplering?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at skolen praktiserer rutiner for enkeltvedtak.



Figur 6 viser at foruten skoleleder, er involverte aktører i forbindelse med prosessen rundt fatting av enkeltvedtak først og fremst kontaktlærer i grunnskolen og norsklærer i videregående skole. Svarfordelingen antyder at det mange steder er etablert en praksis hvor øvrige lærere ikke er involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak. Ettersom elevene kan ha ulike behov for særskilt språkopplering både hva gjelder de ulike fag og omfang, er det mye som tilsier at samtlige av lærerne som arbeider med eleven bør uttale seg og være involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak. Det samme gjelder involvering av foresatte og eleven selv, noe som forekommer ved et mindretall av både grunn- og videregående skoler.

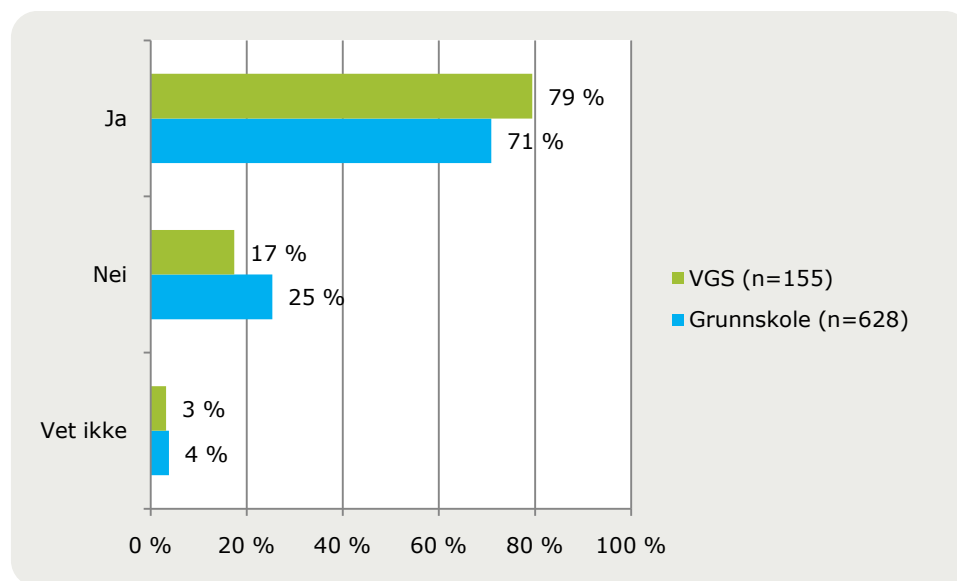
At foresatte ved mange skoler ikke er involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak er betenkelig, ettersom både opplæringsloven og læreplanverket for Kunnskapsløftets generelle og prinsipielle del gjør skolene forpliktet til å gi en opplæring som er i felles forståelse og samarbeid

⁶⁴ Dale (2010): Kunnskapsløftet. På vei mot felles kvalitetsansvar?, kap. 2.

med elevenes foresatte⁶⁵. Samtale med foreldrene er dessuten viktig med hensyn til å få informasjon om elevens mer helhetlige språkferdigheter og språklæringshistorie. Involveringen i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak, både hva gjelder innvilget eller avslått rett, vil også påvirke målgruppens forutsetninger for å ta i bruk sin klagerett på innvilget eller avslått rett til særskilt språkopplæring. Det skal i den sammenheng nevnes at intervjuene med Fylkesmannsembetene og fylkeskommunene viser at det i liten grad fremmes klager på enkeltvedtak i særskilt språkopplæring. Dette mener informantene først og fremst skyldes at målgruppen i mange tilfeller ikke har tilstrekkelig kjennskap til lovverket, og dessuten mangler språklige forutsetninger for å fremme en slik klage. Intervjuene med skoleledere bekrefter at foresatte i begrenset grad er involvert i prosedyrene rundt fatting av enkeltvedtak, og at dette først og fremst skyldes språklige og kulturelle barrierer.

Skoleeiere ser i mange tilfeller ut til i begrenset grad å være involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak⁶⁶, selv om de er overordnet ansvarlig for at elevene får det opplæringstilbudet de har krav på. Muligheten skoleeier har for å drive oppfølging av den særskilte språkopplæringen som vedtas og antall saker som avslås, vil blant annet avhenge av hvorvidt de fattede enkeltvedtakene innrapporteres. Skolelederne som praktiserer enkeltvedtak er spurt om de rapporterer inn disse til skoleeier, og svarfordelingen illustreres i figur 7 fordelt på grunn- og videregående skoler:

Figur 7: "Rapporterer skolen inn fattede enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring til skoleeier?" Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at skolen praktiserer rutiner for enkeltvedtak.



Figur 7 viser at et flertall av skolelederrespondentene som praktiserer enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring, rapporterer disse inn til skoleeier. Dette gjelder et flertall av både grunn- og videregående skoler, og er positivt ettersom skoleeiers mulighet til å følge opp den særskilte språkopplæringen styrkes gjennom denne praksisen. Samtidig skal det bemerkes at rundt 20 prosent av skolene ikke rapporterer inn enkeltvedtak, noe som gir grunn til å stille spørsmål ved hvilke muligheter skoleeier som overordnet ansvarlig for oppfølging og utvikling av kvalitet har til å følge opp praksis for enkeltvedtak. I tillegg til få klager kan manglende rapporteringsrutiner medføre at det i liten grad blir satt kritisk fokus på den særskilte språkopplæringen lokalt.

⁶⁵ Jamfør opplæringsloven § 1-1, og *Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Generell del*. Internett: <http://www.skolenettet.no/nyUpload/Portal/PDF/Generell%20del%20-%20l%C3%A6replanen%20-%20Bokm%C3%A5l.pdf>. Utdanningsdirektoratet (2010): *Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Prinsipper for opplæringen*. Internett: http://www.udir.no/upload/lareplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloftet/prinsipper_lk06.pdf

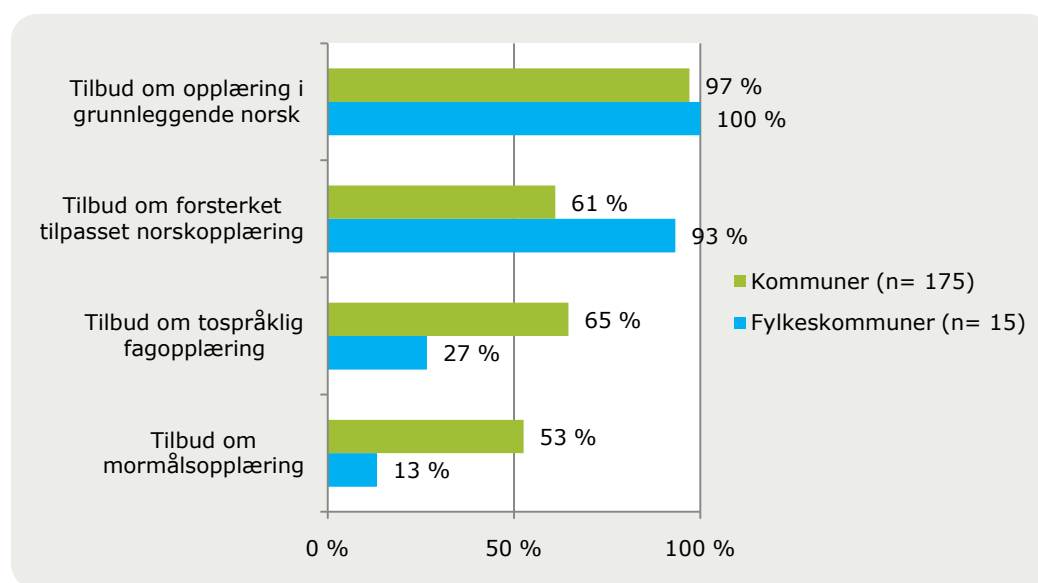
⁶⁶ Over 90 prosent av skolelederrespondentene oppgir at det er skoleleder som har ansvar for å fatte enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring, og under 10 prosent oppgir at skoleeier er involvert i prosessen rundt fatting av enkeltvedtak.

6.3 Tilbud om særskilt språkopplæring i kommuner og fylkeskommuner

Lovbestemmelsen om rett til særskilt språkopplæring stadfester elevenes rett til særskilt språkopplæring, mens ansvaret for å utforme tilbudet tilligger de lokale utdanningsmyndigheter og skolene. Dette har ført til variasjoner i tilbudet om særskilt språkopplæring, både innad i og på tvers av kommuner og fylkeskommuner⁶⁷.

I breddeundersøkelsen 2010 er skoleeiere bedt om å angi hvilke tilbud innenfor særskilt språkopplæring minoritetsspråklige elever får. Det må imidlertid påpekes at det er usikkert hvor bevisst forhold skoleeierne har til forskjellen på de ulike tilbudene, og at valg av læreplan har innvirkning for hvorvidt det gis tilbud om opplæring i grunnleggende norsk og forsterket tilpasset norskopplæring. Svarfordelingen illustreres i figur 8, og er fordelt på skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner:

Figur 8: "Vennligst ta stilling til hvilke tilbud minoritetsspråklige elever med rett særskilt språkopplæring får i kommunen/fylkeskommunen." Flere valg mulig. Basert på besvarelsene til skoleeiere høsten 2010.



Figur 8 viser at så godt som alle skoleeierrespondentene oppgir at elever med rett til særskilt språkopplæring får tilbud om opplæring i grunnleggende norsk, både i grunn- og videregående opplæring. Et flertall av skoleeierne oppgir også at det gis tilbud om forsterket tilpasset norskopplæring, men her er det noe større variasjon mellom respondenter fra kommuner og fylkeskommuner. Når det gjelder tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring er tilbudet betydelig mindre, og det er store forskjeller mellom fylkeskommuner og kommuner.

En nærmere analyse er gjort for å undersøke hvilke faktorer som påvirker hvorvidt det gis tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i kommunene. Denne viser at opp mot 70 prosent av de mellomstore og store kommunene oppgir å gi tilbud om tospråklig fagopplæring, mens tilsvarende andel er på 40 prosent i de små kommunene.

Når det gjelder morsmålsopplæring gjelder den samme tendensen, men variasjonen er noe mindre. 40 prosent av de små kommunene oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring, mens dette gjelder opp mot 60 prosent av de større kommunene. Det er en tendens til at antallet minoritetsspråklige elever påvirker hvorvidt kommunene gir tilbud om tospråklig fagopplæring og

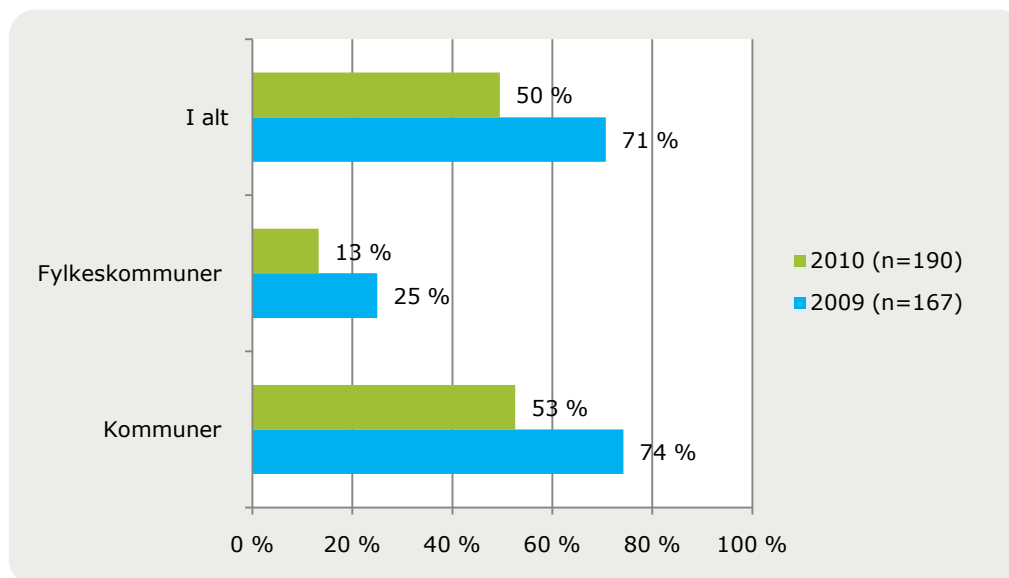
⁶⁷ Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 1*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf. Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf. NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*, s. 175. Internett: <http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDPDFS.pdf>. Danbolt m.fl. (2010): *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnskoleopplæring*. Internett: http://teora.hit.no/dspace/bitstream/2282/974/1/Rapport_TIMIS.pdf

morsmålsopplæring. Det vil si at jo flere minoritetsspråklige elever som bor i kommunen, jo større er sannsynligheten for at det gis tilbud om tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring. Det skal imidlertid understrekes at dette ikke er et entydig bilde, og det er også enkelte store kommuner med en høy andel minoritetsspråklige elever som ikke tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. I praksis innebærer dette at mange minoritetsspråklige elever kun får tilbud om særskilt norskopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring.

Av dybdestudiene fremkommer det kjente problemstillinger som årsaksforklaringer på manglende tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. I kommunene fremhever flere informanter at det er utfordringer knyttet til å rekruttere kvalifisert tospråklig personale som snakker de aktuelle morsmål. Problemstillingen gjør seg spesielt gjeldende i små kommuner, men omhandler også større kommuner dersom eleven har rett til morsmålsopplæring på et språk som ikke er vanlig. I videregående opplæring fremheves en tilleggsutfordring å være knyttet til å finne tospråklig personale som i tillegg til å snakke de aktuelle morsmål også har tilstrekkelig kompetanse innenfor fag som kjemi, fysikk og liknende. Enkelte steder har skoleeier iverksatt videreutdanningstiltak for tospråklige lærere, men det kan da være vanskelig å motivere disse lærerne til å fortsette som lærere i morsmål og tospråklig fagopplæring etter endt videreutdanning. De fleste av skoleeier- og skolelederinformantene påpeker dessuten at det er tydelige politiske føringer fra nasjonalt så vel som lokalt hold om at norskopplæring skal prioriteres fremfor morsmålsopplæringen. Dette har ført til at innsparinger i kommunene har gått på bekostning av morsmålsopplæringen flere steder.

En nærmere analyse er gjort for å undersøke om de nevnte problemstillingene har ført til en tilbakegang i tilbudet om morsmålsopplæring blant skoleeierne i breddeundersøkelsen. Denne viser at tilbudet om morsmålsopplæring er redusert fra 2009 til 2010, og illustreres i figur 9:

Figur 9: Andelen kommuner og fylkeskommuner som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring i 2009 og 2010. Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner.



Figur 9 viser en tydelig tendens til tilbakegang i tilbudet om morsmålsopplæring i kommuner og fylkeskommuner. Det er totalt sett 20 prosent færre skoleeiere som oppgir at det gis morsmålsopplæring høsten 2010 enn det som var tilfellet på samme tidspunkt i 2009. Tall fra GSI understøtter dette, og viser at morsmålsopplæring er på tilbakegang mens antallet elever som får tospråklig fagopplæring og annen særskilt tilpasset opplæring er økende⁶⁸.

Tilbakegangen i tilbudet om morsmålsopplæring gjelder både kommuner med få og mange minoritetsspråklige elever. Nærmere analyser viser at tilbakegangen i tilbudet om morsmålsopplæring i størst grad gjelder mellomstore kommuner. Nærmere bestemt er det 17 prosent av de små

⁶⁸ Jamfør tabell 1, s. 5. Internett: <http://www.wis.no/stat09/application/main.jsp?languageId=1>

kommunene som ikke lenger gir tilbud om morsmålsopplæring, og det samme gjelder de store kommunene. Blant de mellomstore kommunene har andelen kommuner som gir tilbud om morsmålsopplæring sunket med 26 prosent.

6.4 Oppsummering

For at intensjonene om at alle barn og unge skal sikres en likeverdig og tilpasset opplæring skal realiseres i praksis, er det nødvendig med et solid lov- og regelverk som praktiseres på en god måte lokalt. Det er skoleeier og skoleleders overordnede ansvar å sikre at opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever med rett til særskilt språkopplæring er i samsvar med overordnede intensjoner og bestemmelser. Implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter kan dermed ikke sees løsrevet fra hvordan det formelle lov- og regelverket for rett til særskilt språkopplæring forstås og praktiseres lokalt. Mye tyder på at det er et stort potensial for en bedre implementering av dagens regelverk for særskilt språkopplæring⁶⁹, og at økt kunnskap, prioritering og ressurstilgang er viktige suksesskriterier i den sammenheng⁷⁰. I det følgende oppsummeres evalueringens hovedfunn når det gjelder lokal praktisering av lovbestemmelsen om særskilt språkopplæring:

Rutiner for enkeltvedtak praktiseres i økende grad: Evalueringen viser at fokuset på praktisering av rutiner for enkeltvedtak har økt både blant Fylkesmannsembetene, skoleeiere og skoleledere. Dette har resultert i en positiv utvikling i lokal kjennskap til og praktisering av krav om enkeltvedtak i forbindelse med rett til særskilt språkopplæring de siste årene. Samtidig er det variasjoner i hvordan rutinene for enkeltvedtak praktiseres, og hva enkeltvedtakene inneholder. Dette får konsekvenser for hvorvidt enkeltvedtak kun oppfyller de juridiske kravene, eller om de også fungerer som pedagogiske hjelpemidler i tilretteleggingen av den særskilte språkopplæringen.

Skolene har ansvar for å fatte enkeltvedtak, men det er nødvendig å etablere rapporteringsrutiner som styrker skoleeiers mulighet til oppfølging: Ansvar for å fatte enkeltvedtak er nesten uten unntak delegert til skoleleder. Dette synes hensiktsmessig med tanke på at behovet for særskilt språkopplæring oppstår og vurderes i lys av den enkelte elevs læringsforutsetninger ved den enkelte skole. Det er imidlertid urovekkende at det i mange tilfeller ikke er utviklet rutiner for at skolene skal rapportere inn enkeltvedtakene til skoleeier, ettersom dette svekker skoleeiers mulighet til å drive systematisk oppfølging av den særskilte språkopplæringen. Det skal også påpekes at det sjelden fremmes klager på de fattede enkeltvedtakene, noe som kan føre til at skoleeier i for liten grad stiller kritiske spørsmål ved den særskilte språkopplæringen.

Det er ulikheter i hvilke tilbud innenfor retten til særskilt språkopplæring elevene får mulighet til å delta i: Evalueringen viser at det er store lokale variasjoner når det gjelder hvilket tilbud innenfor rett til særskilt språkopplæring som er tilgjengelig for elevene som er omfattet av denne retten. Tilbud om opplæring i grunnleggende norsk og forsterket norskopplæring gis i prinsippet i hele landet og ved et flertall av både grunn- og de videregående skolene. Det gis i betydelig mindre omfang tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring, og i videregående skole er dette så godt som ikke-eksisterende. I prinsippet innebærer dette at mange lokale løsninger kun gir tilbud om særskilt norskopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring. I tillegg er det en økning i tilbud om særskilt tilrettelagt opplæring, noe som er bekymringsfullt ettersom dette tilbudet ikke er nærmere definert og det i liten grad finnes kunnskap om hva det inneholder.

Morsmålsopplæringen har lav status og er på tilbakegang i norsk skole etter innføringen av Kunnskapsløftet: Av evalueringen fremgår det at morsmålsopplæringen som del av tilbudet om særskilte språkopplæring er på tilbakegang i norsk skole etter innføringen av Kunns-

⁶⁹ Rambøll (2006): *Evaluering av praktisering av norsk som andrespråk i grunnskolen*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf. NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i utdanningssystemet*, s. 12 Internett: <http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>.

⁷⁰ NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i utdanningssystemet*, s. 12 Internett: <http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>.

skapsløftet. Undersøkelsen viser en betydelig nedgang i antallet kommuner, fylkeskommuner og skoler som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring i løpet av læreplanenes virkeår, noe som understøttes av data fra GSI. Årsaker til tilbakegangen viser seg å være politiske signaler om at norskspråklig opplæring skal prioriteres fra nasjonalt og lokalt hold, og at lovbestemmelsen om rett til særskilt språkopplæring dermed tolkes dit hen at det bortprioriteres å bruke ressurser på morsmålsopplæring. Mange steder er det også utfordrende å rekruttere kvalifisert to- eller flerspråklig personale, i tillegg til at behovet for tospråklige lærere varierer på bakgrunn av endringer i elevgruppen som er omfattet av rett til særskilt språkopplæring.

7. BRUK AV NYE LÆREPLANER FOR SPRÅKLIGE MINORITETER

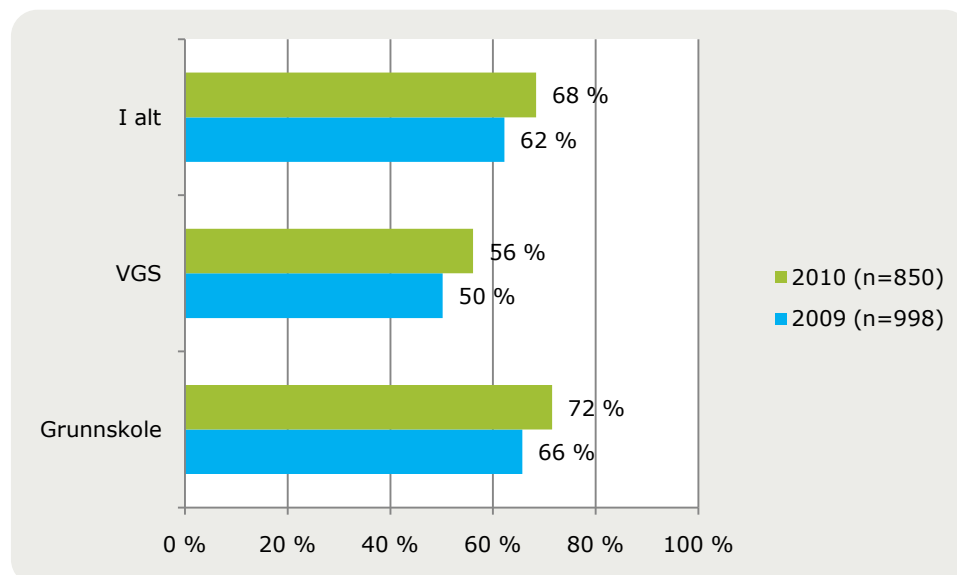
I dette kapittelet undersøkes det i hvilket omfang læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål er tatt i bruk. Datagrunnlaget bygger i hovedsak på en breddeundersøkelse gjennomført blant skoleeiere og skoleledere i kommuner og fylkeskommuner høsten 2010, på det tidspunkt læreplanene er inne i sitt fjerde virkeår. Der det er relevant vil tallene for 2010 analyseres og sammenliknes med tallene fra 2008 og 2009, slik at utviklingstrekk ved implementeringsprosessen kan synliggjøres diskuterer. Årsaker til manglende implementering av læreplanene belyses også nærmere, herunder problemstillinger knyttet til valgfrihet når det gjelder bruk av læreplan i grunnleggende norsk.

7.1 Status for bruk av læreplan i grunnleggende norsk

Evalueringen har årlig undersøkt andelen skoleeiere og skoler som oppgir at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk, og hva som eventuelt er årsaker til at den ikke benyttes. Det har i løpet av virketiden vist seg å være en økning både når det gjelder kjennskap til og bruk av læreplan i grunnleggende norsk blant skoleledere så vel som skoleeiere. Høsten 2010 oppgir over 90 prosent av skoleeierne fra både kommuner og fylkeskommuner at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk ved skoler de har ansvar for, og dette gjelder både små og store kommuner.

Et flertall av skoleeierne oppgir å ha delegert ansvaret for å fatte beslutning om bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen til skoleledere, og det har derfor vært sentralt for evalueringen å undersøke hvordan bruk av læreplan ser ut på skolenivå. Ved første måling høsten 2008 viste evalueringen at over halvparten av skolene hadde tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk skoleåret 2008/2009. Det var imidlertid store forskjeller mellom grunn- og videregående opplæring. På grunn av endringer i spørsmålsformuleringen er ikke tallene fra 2008 direkte sammenliknbare med tall for kommende år. Utviklingen i bruk av læreplan i grunnleggende norsk fra 2009 og 2010 illustreres i figur 10:

Figur 10: Andel skoler som har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk i 2009 og 2010. Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2009 og høsten 2010.



Det fremkommer av figur 10 at det er en økning i andelen skoler som har valgt å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk i den særskilte norskopplæringen i løpet av læreplanens virketid. Økningen gjelder både for grunn- og videregående skoler, men overordnet sett er læreplanen i større grad tatt i bruk ved grunnskoler enn i videregående opplæring. Det må tas i betraktning at retten til særskilt språkopplæring er av nyere dato i videregående opplæring, og at læreplan i grunnleggende norsk har hatt kortere virketid enn i grunnskolen på grunn av en overgangsordning om bruk av læreplan i norsk som andrespråk som ble avsluttet skoleåret 2009/2010.

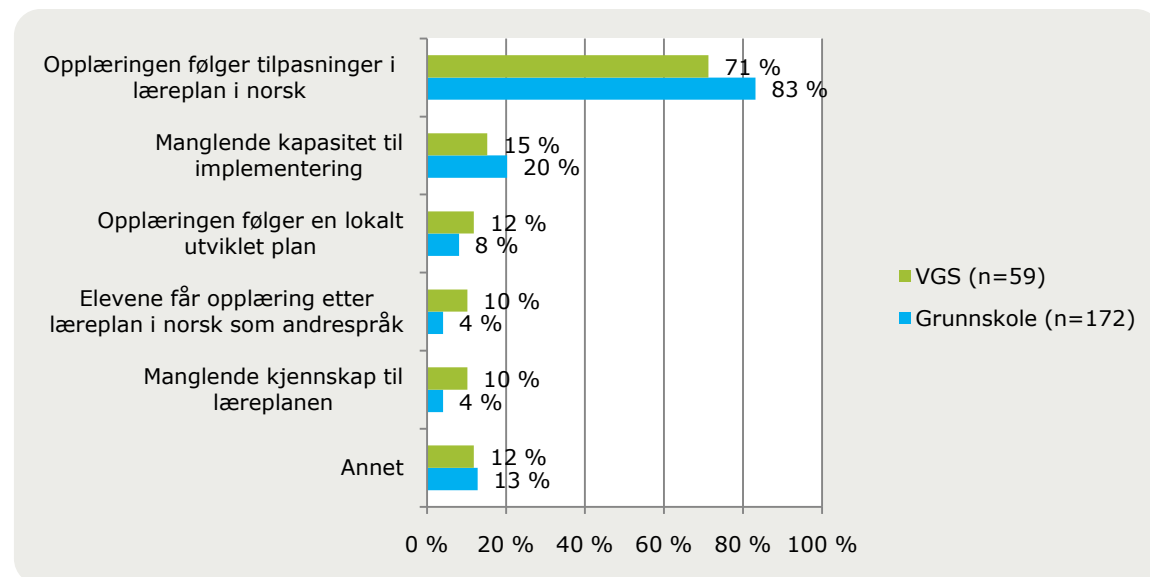
En nærmere analyse viser at andelen minoritetsspråklige elever ved skolen til en viss grad har betydning for hvorvidt læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk. Skoler med under 20 minoritetsspråklige elever har i noe mindre grad enn andre skoler oppgitt at læreplanen er tatt i bruk. Samtidig viser utviklingen fra 2009 at den største økningen i bruk av læreplanen har skjedd blant nettopp disse skolene.

Selv om bruk av læreplan i grunnleggende norsk har økt i løpet av læreplanens virketid, er ikke dette ensbetydende med at et flertall av elevene med rett til særskilt språkopplæring følger denne læreplanen. Tall fra GSI viser at rundt 40 prosent av de minoritetsspråklige elevene i grunnskolen som får særskilt norskopplæring følger læreplan i grunnleggende norsk skoleåret 2010/2011. Selv om dette er en økning på 10 prosent sammenliknet med skoleåret 2009/2010, betyr det i prinsippet at et flertall av elevene som særskilt norskopplæring ikke følger læreplan i grunnleggende norsk. Hvorvidt dette er et godt eller dårlig resultat, er vanskelig å si noe om. Ettersom hensikten med valgfriheten er å sikre en mer tilpasset særskilt norskopplæring, blir det viktig å se på hvilke vurderinger som ligger til grunn for valget om bruk av læreplan. På grunn av mangler i mal for rapportering i VIGO er det ikke mulig å gjøre tilsvarende analyse for videregående opplæring.

7.2 Årsaker til at læreplan i grunnleggende norsk ikke er tatt i bruk

Rundt halvparten av de videregående skolene og 30 prosent av grunnskolene som har deltatt i breddeundersøkelsen, oppgir at læreplan i grunnleggende norsk ikke er tatt i bruk ved skolen. Breddeundersøkelsen har videre undersøkt årsakene til at disse skolene har valgt ikke å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk. Svarfordelingen illustreres i figur 11, og er fordelt på grunn- og videregående skoler:

Figur 11: "Hvorfor er ikke læreplan i grunnleggende norsk tatt i bruk i den særskilte norskopplæringen?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som har oppgitt at det gis tilbud om særskilt norskopplæring, men ikke har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk.



Figur 11 viser at et flertall av de grunn- og videregående skolene som har valgt ikke å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk, har valgt denne bort til fordel for å gi særskilt norskopplæring etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk. Mangelfull kjennskap til læreplanen, liten implementeringskapasitet, eller opplæring etter andre planer er i mindre grad oppgitt som årsaker til at læreplan i grunnleggende norsk ikke er tatt i bruk. Samtidig ser disse utfordringene ut til i større grad å gjøre seg gjeldende i videregående skole enn hva tilfellet er for grunnskolene.

Evalueringen har påpekt at mange videregående skoler har valgt bort bruk av læreplan i grunnleggende norsk på grunn av problemstillinger som særlig er knyttet til elevenes muligheter etter endt grunnopplæring. For det første får ikke elevene vurdering med karakter i grunnleggende norsk, noe som begrenser elevenes motivasjon til å følge læreplan i grunnleggende norsk så vel

som lærernes villighet til å ta den i bruk. For det andre påpekes det å være en utfordring at det ikke følger en tilpasset eksamen med læreplan i grunnleggende norsk, ettersom dette innebærer at elevene som har fulgt læreplan i grunnleggende norsk uansett må gå opp til eksamen etter ordinær læreplan i norsk⁷¹.

Selv om bortvalg av læreplan i grunnleggende norsk må anses for å være en naturlig konsekvens av prinsippet om valgfrihet, viser dybdestudiene at hensikten med valgfriheten er utydelig for mange skoler. I mange tilfeller ser dette ut til å ha ført til at valget av læreplan bygger mer på skolenes vurderinger av hva de har kapasitet til, enn behovene hos de enkelte elever.

Det skal videre presiseres at den ordinære læreplanen i norsk ikke uten videre er tilpasset den særskilte norskopplæringen, noe som understreker betydningen av at det gjennomføres lokalt læreplanarbeid knyttet til å tilpasse ordinær læreplan i norsk til den særskilte norskopplæring. Av dybdestudiene som er gjennomført fremkommer det at det i liten grad er satt av felles tid til lokalt læreplanarbeid når det gjelder den særskilte språkopplæringen generelt. Kun én av grunnskolene hadde satt av felles tid til diskusjon og refleksjon rundt læreplan i grunnleggende norsk, for så å utvikle en lokal læreplan på bakgrunn av læreplan i grunnleggende norsk og den ordinære læreplan i norsk. Dette underbygges også av resultatene i figur 11, som viser at kun en liten andel av skolene som har valgt bort læreplanen i grunnleggende norsk følger en lokalt utviklet plan.

Blant de skolelederne som har oppgitt at de har valgt bort læreplanen i grunnleggende norsk av andre årsaker, har syv skoleledere oppgitt at den særskilte norskopplæringen gis som et eget tilbud ved siden av ordinær opplæring og at skolen som sådan ikke har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk. Åtte av skolelederne som har oppgitt at læreplan i grunnleggende norsk ikke er tatt i bruk, knytter dette til at skoleeier ikke har gitt noen føringer om at denne læreplanen skal benyttes. To av disse skolelederne utdyper videre at de mener det er uheldig at læreplan i grunnleggende norsk kom i etterkant av det øvrige læreplanverket for Kunnskapsløftet, og at den lokale valgfriheten gjør det nærliggende å bortprioritere implementeringen av denne læreplanen. Hvem som i realiteten har ansvar for å beslutte hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge belyses nærmere i det følgende delkapittel.

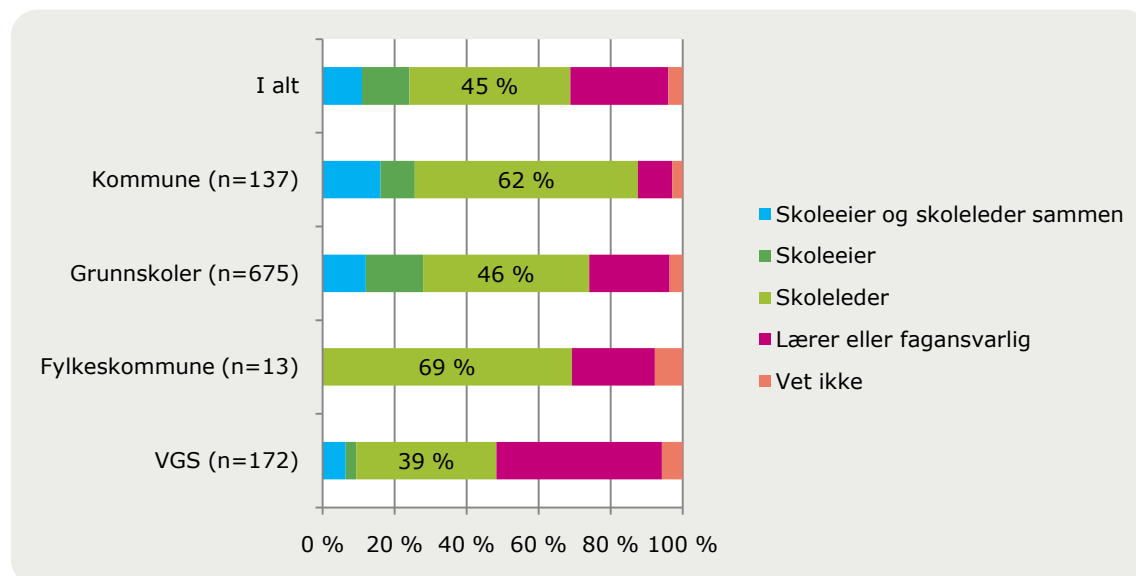
7.3 Ansvar for beslutning om bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen

I følge læreplan i grunnleggende norsk er det opp til skoleeier/skolen å beslutte hvorvidt læreplan i grunnleggende norsk skal benyttes i den særskilte norskopplæringen⁷², uten at det utdypes nærmere hva som er hensikten med denne valgfriheten. Hvem som i praksis har ansvar for å fatte beslutning om hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge, er undersøkt nærmere i breddeundersøkelsen høsten 2010. Svarfordelingen illustreres i figur 12, og er fordelt på skoleeiere og skoleledere i grunn- og videregående skoler:

⁷¹ Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf

⁷² Ibid.

Figur 12: "Hvem har hovedansvar for å fatte beslutning om bruk av læreplan i grunnleggende norsk?" Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner og skoleledere i grunn- og videregående skole høsten 2010.



Figur 12 viser at i et flertall av kommunene og fylkeskommunene er ansvaret for å beslutte hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge, overlatt til de enkelte skoler. Dette fremgår av svar fra både skoleeiere og skoleledere. Det er interessant å se at det er en viss diskrepans i forholdet mellom svarene fra skoleeiernivå og skoleledernivå på dette spørsmålet, noe som kan tyde på at ansvarsforholdet er uavklart enkelte steder. Det fremgår også at skoleledere i mange tilfeller har delegert ansvaret videre til lærere og fagansvarlige, spesielt i videregående opplæring.

Dette innebærer at beslutningen om valg av læreplan ikke nødvendigvis er forankret på ledelsesnivå ved skolen eller i kommunen, og dermed mangler beslutningen forankring hos de som har ansvar for å sikre kvaliteten på opplæringen. Når vi sammenligner svarfordelingen fra 2009 og 2010 er det ingen endring i svarene, noe som innebærer at det fortsatt er behov for å ha fokus på ansvarsavklaring knyttet til beslutning om bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen.

Nærmere analyser har vist at det først og fremst er skoleeiere i større kommuner som har involvert seg i beslutningsprosessen, mens mer ansvar er overlatt de enkelte skoler i små kommuner. I dybdestudiene fremkommer det at både skoleeiere og skoleledere understreker at det er behov for å styrke fokus på tydeliggjøring og avklaring av ansvar, roller, forventninger og beslutninger hva gjelder bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen⁷³.

Det lokale handlingsrommet som ligger i friheten til valg av læreplan i den særskilte norskopplæringen stiller høye krav til kunnskap, kompetanse og oppfølging både på skoleeier- og ledernivå. Opplæring av minoritetsspråklige elever krever særskilt kompetanse på flere måter. For det første må skolene ha inngående innsikt i et komplekst regelverk, og for det andre kreves det spesiell kompetanse på områder som andrespråksinnlæring og opplæring i flerkulturelle klasser. For det tredje krever særskilt språkopplæring etter Kunnskapsløftet at skolene har kompetanse på opplæring etter nivåbaserte læreplaner. Det er skoleeiers ansvar å påse at skolene besitter den nødvendige kompetanse til å iverksette en opplæring som er i tråd med læreplaner og intensjoner for Kunnskapsløftet. Mangel på kompetanse på ulike ledelsesnivåer utgjør en barriere i den sammenheng, og uttrykkes på følgende måte av en skoleeier:

"Delegert beslutningsmyndighet er positiv på flere områder, men ikke når det gjelder opplæringen av minoritetsspråklige elever. Begrunnelsen for dette er at området lett nedprioriteres, og at både skoleeiernivået og skoleledere flere steder mangler kompetanse".

⁷³ Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf

I dybdestudiene har tre av skoleeierne fattet en formell beslutning om bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen, og disse fremhever dette som et suksesskriterium for å følge opp implementeringen. Årsakene til at skoleeierne har valgt å involvere seg i beslutningsprosessen er først og fremst en erkjennelse av at skolene ikke kan overlates ansvaret for å fatte en slik beslutning alene, ettersom det er skoleeiers overordnede ansvar å følge opp opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Skoleeierne påpeker også at de gjennom å være involvert i beslutningsprosessen styrker sin mulighet til å drive oppfølging av og motvirke de forskjeller i praksis og kvalitet ved skoler innad i kommunen som kan oppstå som følge av valgfriheten.

I det følgende fremheves praksiseksempler knyttet til beslutning om bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen basert på intervjuer med representanter for skoleeier i to kommuner:

Kommune 1, stor kommune på Vestlandet

Skoleeier har inntatt en mer aktiv rolle for å sikre gode beslutninger og tett oppfølging av den særskilte norskopplæringen:

“Tidligere var det opp til de enkelte skoler å beslutte hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skulle følge. Imidlertid fungerte ikke dette bra, ettersom skolenes løsninger var svært varierende både med hensyn til organisering og kvalitet. I tillegg er det mangel på parametre og indikatorer som sier noe om hva som er bra og ikke. Skoleeier valgte derfor formelt å beslutte at læreplan i grunnleggende norsk i utgangspunktet skal tas i bruk i den særskilte norskopplæringen. Dersom skolene ønsker å gjøre noe annet, må de søke skoleeier om dispensasjon. Dette er tenkt å bidra til en faglig diskusjon rundt beslutningen om hvilken læreplan som skal følges”.

Kommune 2, stor kommune på Østlandet

Skoleeier understreker den kompleksiteten opplæring av minoritetsspråklige elever etter Kunnskapsløftet innebærer, og illustrerer samtidig et stort behov for veiledning og støtte både ved skolene og også på skoleeiernivå:

“Skoleeier har besluttet at den særskilte norskopplæringen også kan gis etter tilpasninger i den ordinære læreplan i norsk. En av begrunnelsene for dette er at det er mange uklarheter knyttet til særskilt norskopplæring og læreplanen i grunnleggende norsk. Hva er egentlig særskilt norsk? Hva innebærer grunnleggende norsk? Når er elevene gode nok til ikke å følge læreplan i grunnleggende norsk? Vår kommune er jo ansett for å være relativt langt fremme når det gjelder opplæring av minoritetsspråklige elever, slik at vår usikkerhet sier egentlig mye om hva som er tilfelle i resten av landet”.

Sitatene fra de to skoleeierne illustrerer at det er mye usikkerhet knyttet til den særskilte norskopplæringen, både på skoleeier og skoleledernivå. Samtidig understrekes betydningen av at skoleeier tar grep om implementeringsprosessen ved å sette seg inn i hva særskilt norskopplæring innebærer, i tillegg til å ha tilstrekkelig kompetanse til å gi skolene den veiledning og støtte de har behov for.

Evalueringen av implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter viser at valgfriheten knyttet til bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen er problematisk. Intensjonen med lokalt handlingsrom og mulighet til å gjøre hensiktsmessige tilpasninger er god, men en utfordring mange steder er at skoleeiere og skoler mangler den nødvendige kompetanse og erfaring med særskilt språkopplæring som kreves for å gjøre gode lokale tilpasninger. Uten tilstrekkelig kompetanse kan det være vanskelig for skolene å iverksette en særskilt norskopplæring som er i tråd med læreplan i grunnleggende norsk, eller gjøre hensiktsmessige tilpasninger i ordinær læreplan i norsk. Begrunnelsen for valgfriheten er dessuten utydelig for mange skoleeiere og skoler, noe som har ført svak ansvars plassering og usikkerhet knyttet til hvem som i realiteten skal ta beslutninger om valg av læreplan og på hvilket grunnlag beslutningen skal fattes. Ut-

fordringer knyttet til svak ansvarsplassering og manglende implementeringsledelse er på ingen måte unike for den særskilte språkopplæringen, og fremstår som gjeldende i implementeringen av Kunnskapsløftet generelt⁷⁴.

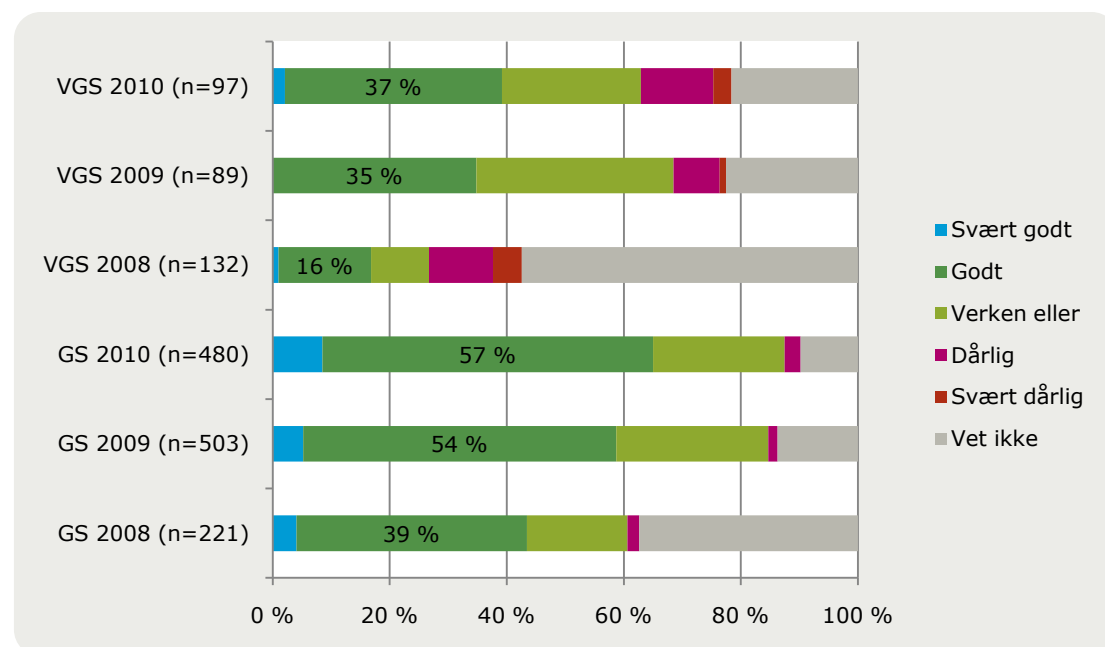
Konsekvenser av og hensiktsmessigheten ved friheten til valg av læreplan bør diskuteres, slik blant annet Østberg-utvalget påpeker i sin innstilling⁷⁵. Kompleksiteten i spørsmålet om valgfrihet understrekes ved at utvalget er delt i sin vurdering. Utvalgets mindretall kan ikke se at det er grunnlag for å videreføre valgfriheten for bruk av læreplaner i den særskilte norskopplæringen, ettersom denne ikke finnes for andre læreplaner i Kunnskapsløftet. Et flertall av utvalgets medlemmer viser til heterogeniteten i gruppen elever med rett til særskilt norskopplæring, og argumenterer for at den enkelte elev må gis opplæring etter den læreplanen som best kan tilpasses vedkommendes behov. Den samlede vurderingen til flertallet i utvalget er at læreplan i grunnleggende norsk i hovedregel bør benyttes, og at skoleeier gjør denne basert på behov hos den enkelte elev.

7.4 Vurdering av læreplan i grunnleggende norsk som pedagogisk verktøy

Hvordan læreplan i grunnleggende norsk vurderes å fungere som pedagogisk verktøy er betydningsfullt på flere måter. Ettersom læreplan i grunnleggende norsk er valgfri å ta i bruk, vil både motivasjon, implementeringsvilje og beslutning om å implementere læreplanen påvirkes av hvordan læreplanen vurderes å fungere i bruk. Det er også interessant å undersøke hvorvidt vurderingen endrer seg over tid på bakgrunn av økt erfaring med bruk av læreplan i grunnleggende norsk.

Breddeundersøkelsen har samtlige år undersøkt hvordan skoleledere ved skoler som har læreplan i grunnleggende norsk i bruk vurderer at den fungerer som pedagogisk verktøy ved skolen. Utviklingen i deres vurderinger illustreres i figur 13, og er fordelt på grunn- og videregående skoler:

Figur 13: "Hvordan vurderer du som representant for skolen at læreplan i grunnleggende norsk fungerer som pedagogisk verktøy?" Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2008, 2009 og 2010 har oppgitt at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk.



Figur 13 viser overordnet sett at det er en positiv utvikling i vurderingen av læreplan i grunnleggende norsk som pedagogisk verktøy i løpet av læreplanens virkeår. Det er generelt flere skoleledere som tar stilling til hvordan læreplanen fungerer som pedagogisk verktøy, og flere vurderer at læreplanen fungerer godt. Det er imidlertid forskjeller på bakgrunn av skoletype, noe som kan

⁷⁴ Utdanningsdirektoratet (2010): *Oppsummeringer midtveis i Kunnskapsløftet*. Internett: http://www.udir.no/upload/Forskning/2010/Midtveis_evakl_mars2010.pdf

⁷⁵ NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*, side 183.

indikere at læreplan i grunnleggende norsk fungerer bedre som pedagogisk verktøy i grunnskolen enn i videregående opplæring. Mens opp mot 70 prosent av grunnskolelederne oppgir at læreplan i grunnleggende norsk fungerer godt som pedagogisk verktøy, er tilsvarende andel på 40 prosent i videregående skole. Andelen som oppgir at læreplanen fungerer dårlig som pedagogisk verktøy er også høyere blant skoleledere i videregående skole enn i grunnskolen.

Gjennom breddeundersøkelsene og dybdestudiene har både skoleledere og lærere fått anledning til å utdype hvorfor de opplever at læreplan i grunnleggende norsk fungerer godt som pedagogisk verktøy ved skolen. Årsakene kan oppsummeres på følgende måte:

Årsaker til at læreplan i grunnleggende norsk vurderes som et godt pedagogisk verktøy:

- Læreplanen er konkret, og gir tydelige retningslinjer for hva den særskilte norskopplæringen skal fokusere på
- Læreplanen er ryddig med sine fire hovedområder og konkretiseringen av disse
- Læreplanen beskriver kjennetegn på måloppnåelse, og gir et godt grunnlag for å arbeide med vurdering
- Læreplanen kombinert med kartleggingsmateriellet styrker den særskilte norskopplæringen og muligheten for å gi elever med svake norskferdigheter tilpasset opplæring
- Læreplanen bygger på det europeiske rammeverket for språklæring
- Sammenhengen mellom læreplan i grunnleggende norsk og ordinær læreplan i norsk er god.

En nærmere analyse er gjennomført for å undersøke hva som kan påvirke skolelederes vurderinger. Av denne fremgår det ingen tydelige variasjoner i skolelederes vurderinger på bakgrunn av geografi eller antall minoritetsspråklige elever. Nærmere analyser viser imidlertid at det er sammenheng mellom skolelederes positive vurderinger av læreplan i grunnleggende norsk som pedagogisk verktøy og følgende faktorer:

- **Kompetanse og kunnskap:** Skoler som oppgir at skoleleder og/eller skoleeier har iverksatt implementeringstiltak opplever i høyere grad enn andre skoler at læreplanen fungerer godt eller svært godt som pedagogisk verktøy. Det samme gjelder skoler som har en egen fagansvarlig for opplæring av minoritetsspråklige elever.
- **Kjennskap til den generelle veilederen:** Skoler som oppgir å kjenne til generell veileder "Språkkompetanse i grunnleggende norsk" vurderer i høyere grad enn andre skoler at læreplanen i grunnleggende norsk fungerer godt som pedagogisk verktøy.
- **Anvendelse av kartleggingsmateriellet:** Skoler som oppgir at kartleggingsmateriellet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk, vurderer i høyere grad enn andre skoler at læreplanen i grunnleggende norsk fungerer godt som pedagogisk verktøy.

Dette tyder på at kunnskap og kompetanse er viktige suksesskriterier for implementeringsprosessen, og at støttemateriellet som er utarbeidet fra Utdanningsdirektoratet har hatt en positiv effekt i den sammenheng. Intervjuene som er gjennomført med lærere viser at de overnevnte faktorene også er av betydning for lærernes vurderinger. Lærere som kjenner til det europeiske rammeverket for språklæring og har erfaring med nivåbasert undervisning vurderer dette som positive trekk ved læreplan i grunnleggende norsk. På samme måte opplever andre lærere nivådelingen som noe nytt og krevende, noe som gjør at de i mindre grad opplever at læreplan i grunnleggende norsk fungerer godt. De skolelederne som oppgir at læreplanen fungerer dårlig som pedagogisk verktøy har også fått anledning til å utdype hvorfor de mener dette, både i breddeundersøkelsen og gjennom dybdestudiene. Det må tas i betraktning at det hovedsakelig er skoleledere og lærere i videregående opplæring som har oppgitt at læreplan i grunnleggende norsk fungerer dårlig som pedagogisk verktøy, og at vurderingen er gjort av et mindretall av skolelederne.

Årsaker til at læreplan i grunnleggende norsk vurderes som et dårlig pedagogisk verktøy:

- Læreplanen stiller nye krav til kompetanse blant lærerne
- Læreplanen kan være utfordrende å ta i bruk ved skoler med få minoritetsspråklige elever
- Læreplanen definerer ikke timetall for opplæring etter læreplan i grunnleggende norsk
- Læreplanen har ikke vurdering med karakter
- Læreplanens nivåer er omfattende, og nivå 3 stiller for høye krav til norskspråklige ferdigheter både med hensyn til hva elevene har behov for og for at de skal nå nivå 3 i løpet av sin skolegang
- Kartleggingsverktøyet i tilknytning til læreplanen er for omfattende til bruk i praksis
- Læreplanen er dårlig egnet til bruk i videregående opplæring ettersom den ikke følger en særskilt tilpasset eksamen
- Læreplanen er dårlig egnet til bruk for elever med kort botid i videregående opplæring.

Dybdestudiene som er gjennomført ved videregående skoler våren 2009 og våren 2010 viser at både retten til særskilt språkopplæring og læreplanene fortsatt oppleves som "noe nytt" i videregående opplæring. Det var imidlertid tegn på en økende bevissthet omkring lov- og regelverket våren 2010, noe som blant annet kan forklares ved at overgangsordningen med bruk av læreplan i norsk som andrespråk er avsluttet. Både skoleeiere og skoleledere har uttrykt at muligheten til å innfri retten til særskilt språkopplæring ville bli utfordrende i videregående opplæring, spesielt med tanke på å skaffe tospråklig personale med tilstrekkelige norskferdigheter til å gi et godt tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Dette er særlig kritisk for sent ankomne elever, men problemstillingen er også relevant med tanke på at minoritetsspråklige elever er overrepresentert i frafallsstatistikken⁷⁶.

Både skoleledere og lærere er kritiske til at det ikke gis sluttvurdering med karakter for elever som følger læreplan i grunnleggende norsk, i tillegg til at de som følger læreplanen ikke går opp til en egen eksamen. Det at eksamenssituasjonen er uavklart medfører ifølge flere av informantene ytterligere usikkerhet vedrørende den særskilte språkopplæringen, og medfører også at mange videregående skoler ikke kommer til å ta i bruk læreplan i norsk.

7.5 Status for bruk av læreplan i morsmål

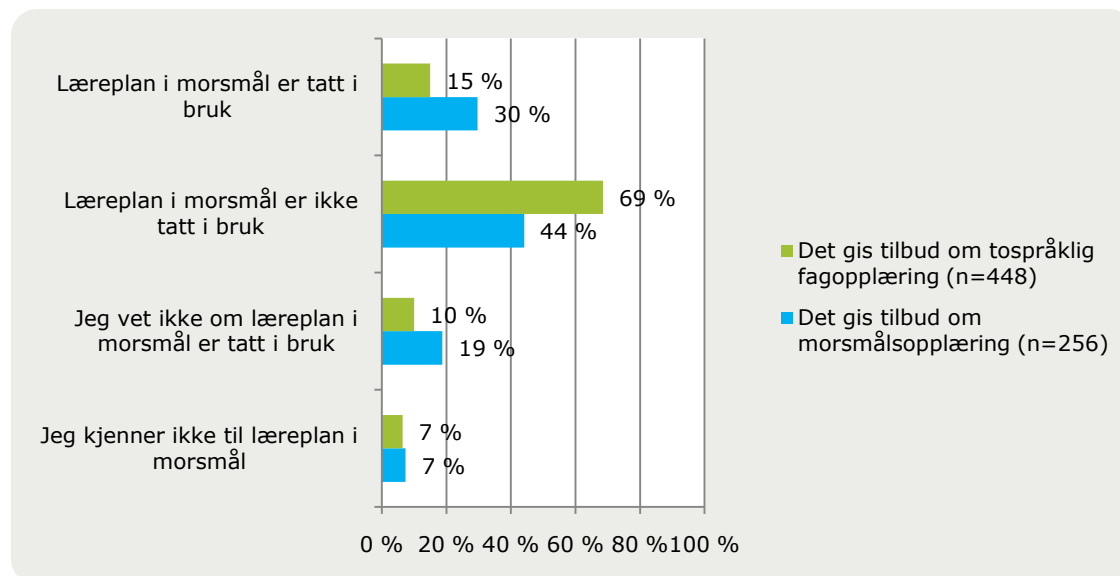
Læreplan i morsmål skal ligge til grunn for morsmålsopplæringen, og i motsetning til hva gjelder læreplan i grunnleggende norsk er det ikke frivillig å ta denne i bruk. I hvilken grad det er mulig å innfri retten til morsmålsopplæring betinges av tilgangen på kvalifisert personale som dekker de aktuelle morsmål. Dersom det ikke finnes egnet tospråklig undervisningspersonale til å gi morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring, skal kommunene legge til rette for annen særskilt tilpasset opplæring⁷⁷. Sistnevne er som tidligere påpekt ikke nærmere definert.

I figur 14 krysses andelen skoleledere som høsten 2010 oppgir at eleven får tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring med hvorvidt læreplan i morsmål er tatt i bruk:

⁷⁶ Opheim og Støren (2001): *Innvandrerungdom og majoritetsungdom gjennom videregående til høyere utdanning*. Internett: http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2001/Rapport_7-2001.pdf Markussen m.fl. (2006): *Forskjell på folk – hva gjør skolen?* Internett: <http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2006/Rapport%203-2006.pdf>

⁷⁷ Jamfør opplæringsloven § 2-8 for grunnskolen og § 3-12 for videregående opplæring.

Figur 14: "Er læreplan i morsmål tatt i bruk i den særskilte språkopplæringen?" Andelen skoleledere som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring krysset med andelen skoleledere som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk. Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2010.



Figur 14 viser at et mindretall av skolelederne som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk. Kun 30 prosent av skolene som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk, mens rundt 20 prosent oppgir at de ikke vet. Dette innebærer at skoleledere i liten grad har prioritert å implementere læreplan i morsmål etter fire års virketid, noe som understøtter inntrykket av morsmålsopplæringen har lav status ved mange skoler. I tillegg er morsmålsopplæringen i flere tilfeller overlatt til de enkelte morsmåls lærere, mens disse i mer begrenset grad har fått støtte til å ta i bruk læreplanen⁷⁸.

Nærmere analyser viser at morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i svært liten grad forekommer i videregående opplæring. En årsak kan være at retten til særskilt språkopplæring har vært gjeldene siden 2009 for videregående skole, og at mange skoler på nåværende tidspunkt ikke har etablert et slikt tilbud. Hovedandelen av de skolene som har oppgitt at læreplan i morsmål er tatt i bruk er altså grunnskoler.

Av de skolene som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring, oppgir rundt halvparten av skolene med over 70 prosent minoritetsspråklige elever at læreplan i morsmål er tatt i bruk. Blant skolene med mellom 20 og 70 minoritetsspråklige elever har rundt 30 prosent av skolene tatt læreplan i morsmål i bruk, mens det samme gjelder 20 prosent av skolene med under 20 minoritetsspråklige elever. Dette betyr at antall minoritetsspråklige elever ved skolen til en viss grad påvirker hvorvidt læreplan i morsmål er tatt i bruk, samtidig som det fremkommer at mange skoler uansett ikke har prioritert å ta i bruk læreplan i morsmål. Et flertall av skolelederne som oppgir at det gis tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring tilhører skoler hvor kartlegging av morsmålsferdigheter inngår i prosessen rundt fatning av enkeltvedtak. Sammenhengen mellom kartlegging av morsmålsferdigheter og tilbud om morsmålsopplæring kan være et uttrykk for at morsmålsopplæring har høyere status ved disse skolene.

⁷⁸Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging av lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig*

fagopplæring. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Internett: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>. Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter*. Delrapport 1. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf.

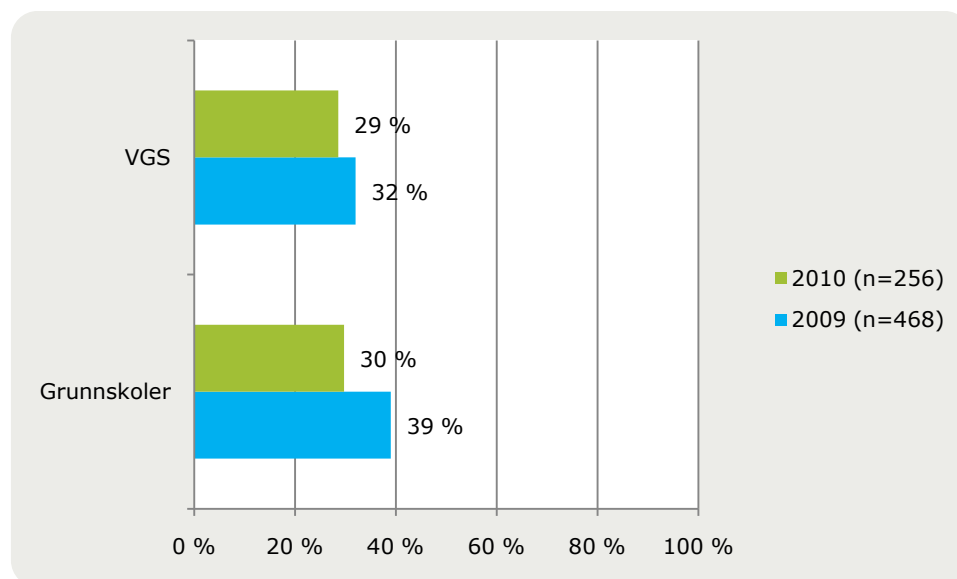
Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf [18.03.11]

Tilbudet om særskilt språkopplæring ser ut til å være svært begrenset i videregående opplæring, og andelen videregående skoler som oppgir at det gis tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er på under 10 prosent. En årsak til dette kan være at retten til særskilt språkopplæring er av nyere dato i videregående opplæring, og at det på nåværende tidspunkt ikke er satt tilstrekkelig fokus på iverksetting av denne retten. Av dybdestudiene fremkommer det en bred enighet blant skoleeiere og skoleledere i videregående skole at særskilt språkopplæring først og fremst er knyttet til tospråklig fagopplæring. Det er også flere informanter som fremhever at manglende tilbud om særskilt språkopplæring i videregående skole ikke bare skyldes manglende prioriteringer. En av skolelederinformantene ved en videregående skole på Østlandet formulerer seg på følgende måte:

“Det er utfordrende å skulle finne tospråklig personale som snakker både norsk og det aktuelle morsmål i en slik grad at det kan gis tospråklig fagopplæring i ulike fag i videregående opplæring. For eksempel krever tospråklig fagopplæring i kjemi, fysikk og biologi en ganske høy tospråklig kompetanse”.

Bruk av læreplan i morsmål i grunn- og videregående skoler er undersøkt i samtlige år av evalueringen. Fra 2008 til 2009 indikerte breddeundersøkelsen at det ikke hadde vært noen økning i bruk av læreplan i morsmål, men på grunn av en endring i spørsmålsformuleringen er ikke disse tallene direkte sammenliknbare med tall fra 2009 og 2010. I figur 15 illustreres bruken av læreplan i morsmål basert på besvarelsene til skoler som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring:

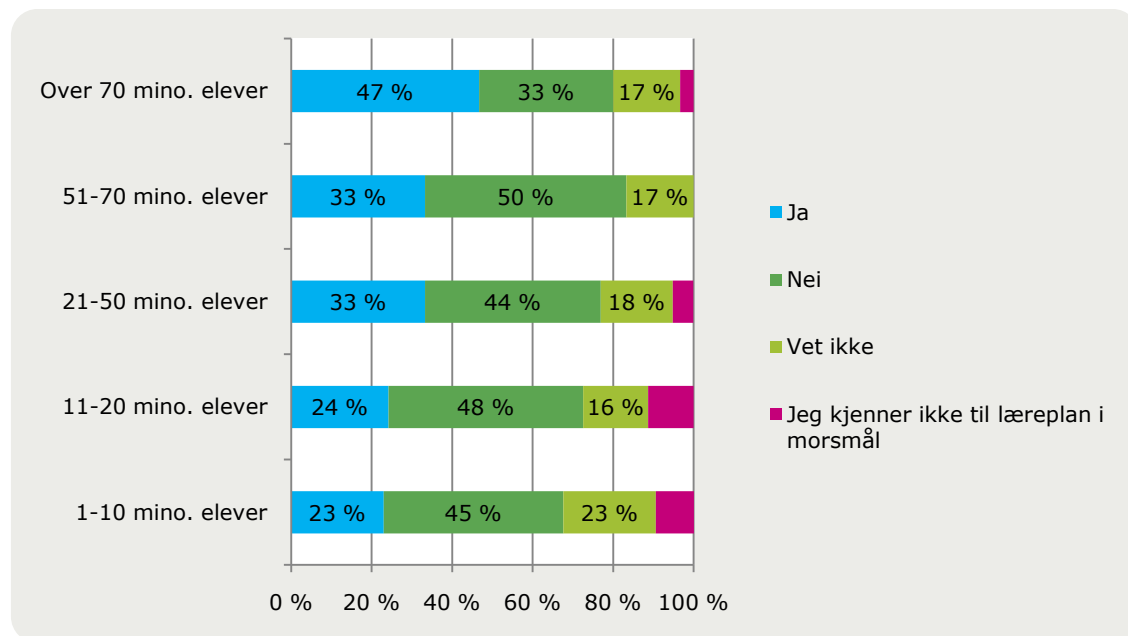
Figur 15: Utviklingen i andel skoleledere som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk. Basert på skolelederes besvarelser høsten 2009 og høsten 2010.



Figur 15 viser at læreplan i morsmål er tatt i bruk ved under halvparten av skolene som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring, og at andelen skoler som oppgir å ha tatt i bruk læreplan i morsmål synker fra 2009 til 2010. Tilbakegangen i bruk av læreplan i morsmål må også sees i sammenheng med tall fra GSI, som viser at antallet elever som får bare morsmålsopplæring har sunket samtlige år fra 2007 til 2010. En nærmere analyse viser at færre skoleledere oppgir at de ikke vet om læreplan i morsmål er tatt i bruk i 2010, noe som antyder en tendens til økt grad av kjennskap til hvorvidt læreplan i morsmål er tatt i bruk blant skolelederne.

Sammenliknet med tall fra 2009 fremkommer det at tilbakegangen i bruk av læreplan i morsmål først og fremst har skjedd ved skoler med under 20 minoritetsspråklige elever. Bruk av læreplan i morsmål basert på andel minoritetsspråklige elever er undersøkt nærmere, og svarfordelingen illustreres i figur 17:

Figur 16: "Er læreplan i morsmål tatt i bruk i den særskilte språkopplæringen?" krysset med antall minoritetsspråklige elever ved skolen. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring.

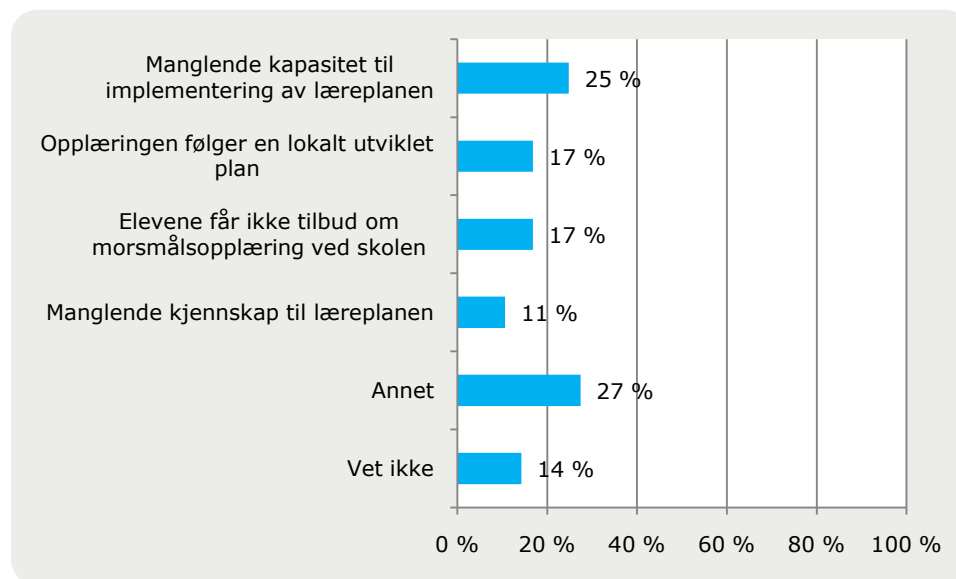


Figur 16 viser en tydelig tendens til at andelen minoritetsspråklige elever ved skolen påvirker hvorvidt læreplan i morsmål er tatt i bruk. Dette kan være fordi skoler med flere minoritetsspråklige elever har mer erfaring med å tilby særskilt språkopplæring, og mer kompetanse og bevissthet på morsmålsopplæring som sådan. En annen årsak kan være at prioriteringen av morsmålsopplæringen øker med andelen minoritetsspråklige elever ved skolen. Andel skoleledere som har oppgitt at de ikke vet hvorvidt læreplan i morsmål er tatt i bruk i morsmålsopplæringen kan henspille på at tilbudet gis ved en annen skole. Det skal også påpekes at andelen skyldes at morsmålsopplæringen i mange tilfeller er overlatt til morsmåls lærere, og i mindre grad er forankret på skoleledernivå.

7.6 Årsaker til at læreplan i morsmål ikke er tatt i bruk

De skolelederne som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring uten å ha tatt i bruk læreplan i morsmål, er bedt om å oppgi årsaker til dette. Svarfordelingen illustreres i figur 17:

Figur 17: "Hva er årsak til at læreplan i morsmål ikke er tatt i bruk?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring innenfor retten til særskilt språkopplæring, uten at læreplan i morsmål er tatt i bruk.



Figur 18 viser at det er flere årsaker til at læreplan i morsmål ikke er tatt i bruk ved skolene. Hovedandelen skoleledere oppgir at det er manglende kapasitet til å implementere læreplanen. Opp mot 20 prosent av skolene oppgir at morsmålsopplæringen følger en lokalt utviklet plan som årsak til at læreplanen som sådan ikke er implementert. Dette er påpekt som en utfordring også tidligere i evalueringen, og henspiller på at morsmålslærere selv utarbeider lokale planer for morsmålsopplæringen uten at disse nødvendigvis bygger på læreplan i morsmål⁷⁹. Opp mot 20 prosent av skolelederne har oppgitt at morsmålsopplæringen ikke gis ved skolen som grunn til at læreplanen ikke er implementert. Blant de respondentene som har oppgitt andre årsaker til at læreplan i morsmål ikke er tatt i bruk, er mangel på morsmålslærere og at morsmålsopplæringen organiseres i eget tilbud oppgitt av flere. Andre har oppgitt at skoleeier har besluttet at læreplanen ikke skal implementeres.

15 prosent av skolelederne har oppgitt ikke å vite hvorfor læreplanen ikke er implementert. Dette kan indikere at morsmålsopplæringen ikke er forankret i skolens ledelse, og understøtter inntrykket av at morsmålsopplæringen kan være overlatt til de enkelte morsmålslærere. Manglende kjennskap til læreplan i morsmål blant skoleledere har vært en barriere for implementeringen i samtlige virkeår⁸⁰. Kategorien for *annet* har respondentene benyttet til å utdype sine svar i de øvrige kategorier, og det fremgår ingen andre årsaker til manglende implementering enn de øvrige.

Dybdestudiene som er gjennomført i forbindelse med evalueringen understøtter inntrykket av at morsmålslærere i mange tilfeller er overlatt til seg selv i forbindelse med planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen⁸¹. En særskilt utfordring i den sammenheng er at mange morsmålslærere arbeider ved flere skoler, slik at det er vanskelig å sette av tid til å etablere tettere samarbeid mellom morsmålslærere, øvrige lærere og ledelse ved de enkelte skoler⁸². Det er begrenset i hvilken grad skolelederne tar ansvar for å kvalitetssikre morsmålsopplæringen, noe som er bekymringsfullt med tanke på at 45 prosent av lærerne som underviser i morsmål ikke har godkjent undervisningskompetanse⁸³.

⁷⁹ Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 1*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf. Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

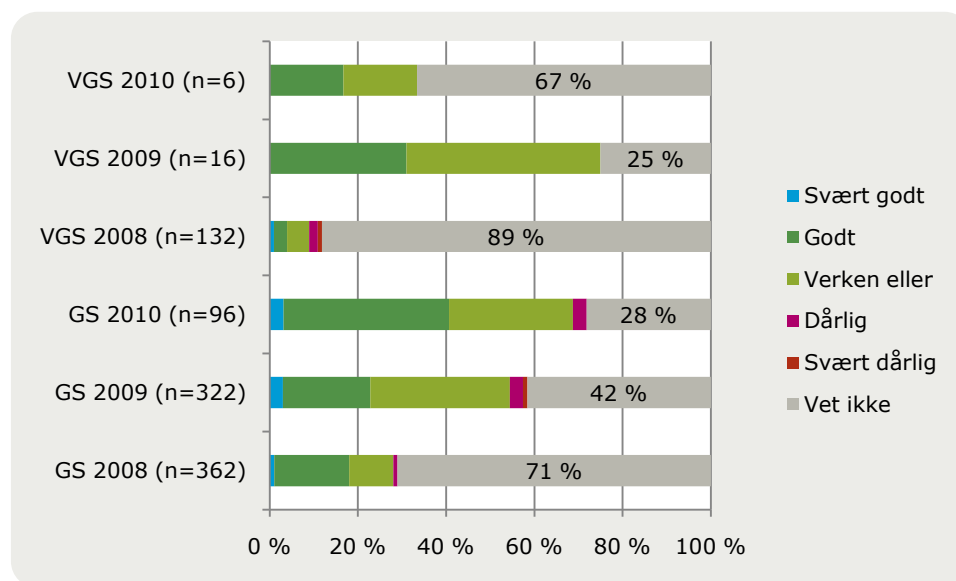
⁸² Ibid. Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Internett: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>

⁸³ Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Internett: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>

7.7 Vurdering av læreplan i morsmål som pedagogisk verktøy

De skoleledere som har oppgitt at læreplan i morsmål er tatt i bruk, er bedt om å vurdere hvordan læreplanen fungerer som pedagogisk verktøy. Vurderingene er sammenliknet med skolelederes vurderinger de tidligere år. Morsmålsopplæringen har hatt en tilbakegang i grunnopplæringen siden da, noe som må tas i betraktning når svarfordelingene sees i sammenheng. Det er også nødvendig å ta i betraktning at svært få videregående skoler er representert blant respondentene sammenliknet med grunnskolene. Utviklingen illustreres i figur 18, og basert på skoler som har oppgitt at læreplanen i morsmål er tatt i bruk:

Figur 18: "Hvordan vurderer du som representant for skolen at læreplan i morsmål fungerer som pedagogisk verktøy?" Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010 har oppgitt at læreplan i morsmål er tatt i bruk.



Figur 18 viser at det er en økning i andel grunnskoleledere som vurderer at læreplanen fungerer godt som pedagogisk verktøy i løpet av læreplanens virketid, mens andelen skoleledere som ikke har kjennskap til hvordan læreplanen fungerer har sunket. For videregående skole er ikke denne tendensen like positiv. Færre skoleledere oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk, over 70 prosent av skolelederne vet ikke hvordan læreplanen fungerer som pedagogisk verktøy, i tillegg til at andelen skoleledere som oppgir at den fungerer godt synker sammenliknet med 2009. Det er ikke nødvendigvis egenskaper ved læreplanen i morsmål som er hovedforklaringen på den negative tendensen i videregående opplæring. Velkjente utfordringer knyttet til å etablere tilbud om morsmålsopplæring og rekruttering av personale, samt særskilte utfordringer knyttet til elever med kort botid og svake eller ingen norskferdigheter kan være av vel så stor betydning.

Nærmere analyser er gjort for å undersøke hvilke faktorer som kan påvirke skoleledernes vurderinger. Det fremkommer ingen forskjeller på bakgrunn av kommunestørrelse, men følgende faktorer har vist seg å være relevante:

- **Andel minoritetsspråklige elever:** Jo høyere andel minoritetsspråklige elever det er ved skolen ser ut til å påvirke både bruk av læreplan i morsmål og skoleledernes vurderinger av læreplanen som pedagogisk verktøy i positiv retning.
- **Kompetanse og ledelse:** Det viser seg at skoleledere som oppgir å ha iverksatt implementeringstiltak i forbindelse med implementeringen av læreplanen i høyere grad enn andre skoleledere vurderer at læreplanen fungerer godt som pedagogisk verktøy.
- **Kjennskap til støttemateriell:** Skoleledere som oppgir å kjenne til generell og eksempelbasert veileder i morsmål og brosjyre om lov- og regelverk vurderer i høyere grad enn andre at læreplanen fungerer godt som pedagogisk verktøy.

Ettersom evalueringen har vist at mange morsmålslærere står alene i sitt arbeid og i begrenset grad samarbeider med andre morsmålslærere og øvrige lærere⁸⁴, er det viktig å innhente morsmålslærernes egne vurderinger av hvordan læreplan i morsmål fungerer som pedagogisk verktøy. Deres perspektiver er innhentet gjennom gruppeintervjuer med morsmålslærere i dybdestudiene. Av disse fremkommer det at morsmålslærerne er fornøyd med læreplanen som er utarbeidet, og mener den fungerer godt som pedagogisk verktøy av flere årsaker:

Årsaker til at læreplan i morsmål vurderes å fungere godt som pedagogisk verktøy:

- Læreplanen bygger på det europeiske rammeverket
- Læreplanen gir morsmålsopplæringen legitimitet, og synliggjør hva den skal innholde etter Kunnskapsløftet
- Læreplanen gir tydelige rammer for morsmålsopplæringen, og fungerer godt som verktøy for planlegging
- Læreplanens nivåinndeling styrker muligheten for en hensiktsmessig gruppeorganisering og tilpasset opplæring.

Selv om morsmålslærerne som er intervjuet er positive til ny læreplan i morsmål, er det allikevel behov for kompetansetiltak i forbindelse med implementering og bruk av læreplanen. Flere av morsmålslærerne påpeker at det er usikkerhet knyttet til tolkninger av selve læreplandokumentet og hva morsmålsopplæringen skal innebære. På samme måte som det øvrige læreplanverket i Kunnskapsløftet stiller også læreplan i morsmål krav til lokalt læreplanarbeid, og for mange av lærerne innebærer det noe nytt å skulle ha en nivåbasert tilnærming. I en av kommunene forteller morsmålslærerne at skoleleder iverksatte flere tiltak i forbindelse med implementeringen, og har fulgt opp med støttetiltak underveis. Eksempler på tiltak som fremheves som positive er kompetansetiltak, gruppearbeid og felles tid til diskusjon og drøfting. Flere av morsmålslærerne påpeker at det er behov for oppfølging og støtte fra skoleleder, og at det iverksettes nødvendige støttetiltak i forbindelse med implementering av læreplan i morsmål. Informantene bekrefter inntrykket av at skoleleders involvering i morsmålsopplæringen ofte er begrenset, at morsmålslærere blir overlatt mye til seg selv, og at de i mindre grad inngår i teamarbeid enn øvrige lærere.

Det trekkes også frem at skoleeier og skoleledelsens syn på og holdninger til morsmålsopplæringen er av stor betydning for tilbudet om morsmålsopplæring og morsmålslærernes arbeidsbetingelser. Andre utfordringer er knyttet til at morsmålsopplæringen er sårbar for budsjettmessige innsparinger i kommunen, og antallet timer som settes av til morsmålsopplæring ikke står i samsvar med hva som forventes av eleven i læreplanen. Flere av morsmålslærerne og enkelte av skolelederinformantene påpeker at sammenhengen mellom målene i læreplan i morsmål og de tids- og personalmessige ressursene som er avsatt til morsmålsopplæringen oppleves som urealistiske. En annen utfordring er antall timer til morsmålsopplæring i liten grad er fastsatt i enkeltvedtakene, og at antall timer til morsmålsopplæring fordeles uavhengig av elevens behov og nivå. Morsmålslærerne er entydige på at mange minoritetsspråklige elever ikke får oppfylt sin rett til morsmålsopplæring, og at dette bør følges opp nærmere av fylkesmenn og skoleeiere.

7.8 Oppsummering

Læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål er utarbeidet innenfor rammene av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men er også i tråd med føringene i det europeiske rammeverket for språkopplæring⁸⁵. Rammeverket for språklæring, undervisning og vurdering bygger på resultater av forskning og pedagogiske erfaringer innenfor fagfeltet språklæring de seneste årene.

Læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål er nivåbaserte og aldersuavhengige. Dette innebærer at kompetansemålene er gruppert etter nivå i stedet for årstrinn, og at det ikke skal gis vurdering med karakter. På denne måten skiller læreplanene seg fra det øvrige læreplanverket for Kunnskapsløftet. De minoritetsspråklige elevene som følger læreplanene vil være i for-

⁸⁴ Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Internett: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>

⁸⁵ The Common European Framework of Reference.

skjellige aldersgrupper, og på ulike nivåer språklig og kognitivt, når de starter opplæring etter læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål. Det at læreplanene skal tilpasses en heterogen elevgruppe på et aldersuavhengig nivå medfører at kompetansemålene i læreplanene er vidt formulert. I tillegg vil elevenes ferdighetsprofiler være ubalanserte, slik at progresjonen mot de ulike kompetansemålene innenfor hovedområdene ikke nødvendigvis vil løpe parallelt. Læreplanen i grunnleggende norsk er frivillig for skolene å ta i bruk. I læreplanen heter det at det er skoleeier/skolen som beslutter hvorvidt den særskilte norskopplæringen skal følge læreplan i grunnleggende norsk, eller om den skal gis etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk. Læreplan i morsmål skal ligge til grunn for morsmålsopplæringen. I det følgende oppsummeres status for bruk av læreplanene, hva som påvirker bruken, samt hvordan læreplanene vurderes å fungere som pedagogiske verktøy:

Læreplan i grunnleggende norsk er i økende grad tatt i bruk: Evalueringen viser at bruken av læreplan i grunnleggende norsk har økt i løpet av læreplanens virketid. Både i kommuner og fylkeskommuner er det en positiv utvikling i kjennskap til og bruk av læreplan i grunnleggende norsk. Læreplanen er i større grad tatt i bruk i grunnskolen enn i videregående skole, noe som må sees i sammenheng med overgangsordningen videregående skole har kunnet benytte seg av. Tall fra GSI understøtter evalueringens funn på dette punktet. Av GSI kan leses at det har vært en økning på 10 prosent i antall elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk fra skoleåret 200/10 til skoleåret 2010/11. Det er likevel bare 40 prosent av elevene som har særskilt norskopplæring som følger læreplanen i grunnleggende norsk skoleåret 2010/2011. Av evalueringen fremgår det at skolene som ikke har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk oppgir at særskilt norskopplæring gis etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk.

Valgfrihet knyttet til bruk av læreplan i særskilt norskopplæring er fortsatt en utfordring: Evalueringen viser at valgfriheten knyttet til bruk av læreplan i den særskilte norskopplæringen fortsatt er en utfordring etter fire års virketid, og at det er ulike årsaker til dette. For det første er det ikke gjort eksplisitt hva som er bakgrunn for valgfriheten, og det er heller ikke tydeliggjort hvilket grunnlag beslutningen bør baseres på. Enkelte skoleeiere og skoleledere uttrykker en økende erkjennelse om at valg av læreplan må baseres på behov hos de aktuelle elever, i tillegg til å initiere en mer inngående analyse av læreplanene og diskusjon rundt hva som vil gi en best mulig særskilt språkopplæring. I andre tilfeller har valgfriheten ført til at læreplan i grunnleggende norsk er valgt bort som følge av kapasitetshensyn og manglende motivasjon til å implementere læreplanen. Formuleringen om hvem som skal fatte beslutning om bruk av læreplan i grunnleggende norsk er utydelig, og har i flere tilfeller ført til at skoleeier har overlatt ansvaret for beslutning til skolene. Avgjørelsen er dermed i liten grad er forankret på skoleeiernivå, noe som begrenser skoleeiers kunnskap om hva særskilt språkopplæring etter Kunnskapsløftet skal innebære så vel som muligheten til å følge opp og støtte læreplanimplementeringen.

Læreplan i grunnleggende norsk vurderes å fungere godt som pedagogisk verktøy: Evalueringen viser en positiv utvikling i hvordan skolene som har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk vurderer at denne fungerer som pedagogisk verktøy. 70 prosent av grunnskolene vurderer at læreplan i grunnleggende norsk fungerer godt som pedagogisk verktøy, mens tilsvarende andel blant de videregående skolene er 40 prosent. At grunnskolene er mer positive i sin vurdering enn de videregående skolene må sees i sammenheng med at det er spesielle utfordringer knyttet til bruk av læreplan i grunnleggende norsk i videregående opplæring. Utfordringene består blant annet i at det ikke skal gis vurdering med karakter, at nivå 3 i læreplanen oppfattes som for ambisiøst, samt at det er en uavklart eksamensordning for de elevene som følger læreplan i grunnleggende norsk. Blant de skolene som vurderer at læreplan i grunnleggende norsk fungerer godt som pedagogisk verktøy, fremheves læreplanens styrker å være knyttet til at den gir tydelige retningslinjer for den særskilte norskopplæringen, bygger på det europeiske rammeverket, er nivåbasert, samt at de fire hovedområdene og kjennetegn på måloppnåelse er konkrete. Det tilhørende kartleggingsmaterialet fremheves også som en styrke ved læreplan i grunnleggende norsk, ettersom det styrker skolenes arbeid med å tilrettelegge for tilpasset opplæring.

Tilbakegang i implementering av læreplan i morsmål: Når det gjelder statusen for implementeringen av læreplan i morsmål, viser ikke evalueringen samme positive tendens som for læreplan i grunnleggende norsk. Generelt fremgår det at morsmålsopplæringen er på tilbakegang i grunnskolen, og så godt som ikke-eksisterende i videregående opplæring. Det viser seg også at

det i liten grad er satset på implementering av læreplan i morsmål i de tilfeller det gis tilbud om morsmålsopplæring. Blant skolene som høsten 2010 har oppgitt at det gis tilbud om morsmålsopplæring, er det bare 30 prosent som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk. At skolen har en høyere andel minoritetsspråklige elever ser ut å påvirke bruk av læreplan i morsmål i positiv retning, samtidig som skoler med mange minoritetsspråklige elever også er blant de som ikke har implementert læreplan i morsmål.

Læreplan i morsmål vurderes som et godt pedagogisk verktøy, selv om kjennskapen er begrenset: Evalueringen viser at læreplan i morsmål vurderes å fungere godt som pedagogisk verktøy ved mange skolene som har tatt læreplanen i bruk. Samtidig er det flere skoleledere som har oppgitt å ikke ha kjennskap til hvordan læreplanen fungerer som pedagogisk verktøy, spesielt i videregående opplæring. For morsmålslærernes del er vurderingene utelukkende positive, og det fremheves at læreplandokumentet i seg selv bidrar til økt legitimering av morsmålsopplæringen gjennom å synliggjøre hva som opplæringen skal føre til. Videre fremheves det som positivt at nivåinndelingen understøtter en bedre organisering av morsmålsopplæringen. Det at morsmålsopplæringen er på tilbakegang etter innføringen av Kunnskapsløftet har ikke med læreplandokumentet å gjøre. Et flertall av skoleeiere og skoleledere oppgir at morsmålsopplæringen er bortprioritert som følge av politiske signaler fra både nasjonalt og lokalt hold om at det er opplæring i norsk som skal prioriteres. Samtidig står morsmålsopplæringen sterkt i enkelte kommuner, hvor både politisk og administrativt skoleeiernivå, skoleledere og lærere er enige om at morsmålsopplæringen er viktig for elever med en annen språklig bakgrunn enn den norske.

8. VERKTØY OG STØTTE TIL IMPLEMENTERINGEN AV NYE LÆREPLANER

Det er lagt ned en vesentlig innsats fra nasjonalt hold for å støtte implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter⁸⁶. Blant de generelle tiltakene som fremheves er fokuset på tidlig innsats, utvikling av grunnleggende ferdigheter, samt innføringen av nytt læreplanverk og tilhørende støtteverktøy. Det er utviklet kartleggingsmaterieell som skal fungere som verktøy for å identifisere elever med rett til særskilt språkopplæring, og gi grunnlag for overføring til ordinær opplæring. Dette er et materieell som har vært etterlyst i sektoren i mange år⁸⁷. Det foreligger også generelle og eksempelbaserte veiledere til begge læreplanene, i tillegg til en brosjyre som redegjør for lov- og regelverket for særskilt språkopplæring. Utdanningsdirektoratet har også initiert et etterutdanningsprogram som omhandler andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner, samt bruk av kartleggingsmateriellet. De nasjonale støttetiltakene er tenkt å fungere som grunnlag for nødvendige lokale tiltak skoleeiere må iverksette i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Samtidig som norske utdanningsmyndigheter i internasjonal sammenheng får anerkjennelse for sin innsats for å styrke den særskilte språkopplæringen, påpekes det også at det er behov for å styrke støtten til skoleeiere, skoleledere og lærere med hensyn til å implementere nye læreplaner for språklige minoriteter⁸⁸.

I dette kapittelet undersøkes det i hvilken grad de nasjonale støttetiltakene har nådd ut lokalt, og i hvilket omfang skoleeiere og skoleledere selv har iverksatt tiltak for å støtte implementeringen av læreplanene. Hvor godt rustet skoleeiere og skoleledere vurderer at de er til å lede implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter undersøkes også.

8.1 Bruk av kartleggingsmateriellet "Språkkompetanse i grunnleggende norsk"

Etter endringer i opplæringsloven høsten 2008 ble det innført plikt for skoleeier å kartlegge minoritetsspråklige elevers norskspråklige ferdigheter, både i forbindelse med fatting av enkeltvedtak og underveis i den særskilte språkopplæringen. Bakgrunnen for endringen var blant annet dokumentasjon som viste at rutiner for kartlegging i varierende grad ble praktisert lokalt, og at tydelige retningslinjer og egnede kartleggingsverktøy var etterspurt⁸⁹. I tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk ble det utarbeidet et kartleggingsmaterieell tilpasset læreplanens hovedområder, nivåer og kompetansemål. Kartleggingsmateriellet består av tre deler:

- **Del 1 er en språkbiografi.** Språkbiografien inneholder et skjema hvor elevens samlede språkkompetanse kan beskrives.
- **Del 2 er et kartleggingsverktøy.** Kartleggingsverktøyet inneholder både nivåbeskrivelser og skjemaer som kan benyttes til å dokumentere elevens norskspråklige ferdigheter på ulike områder.
- **Del 3 er en språkmappe.** Språkmappen bygger på prinsippet om mappevurdering, hvor elevens muntlige og skriftlige arbeider samles og dokumenterer elevens utvikling og språkkompetanse.

Kartleggingsmateriellet "Språkkompetanse i grunnleggende norsk" har vært tilgjengelig siden 2007, og er i likhet med læreplanene for språklige minoriteter inne i sitt fjerde virkeår. Ettersom opplæringsloven ikke gir føringer om hvilket kartleggingsverktøy som skal benyttes i praksis, er det ingen plikt til å ta i bruk det nasjonale kartleggingsmateriellet lokalt. Vurderingen av elevens norskspråklige kompetanse skal uansett foretas etter kompetansemålene som er nedfelt i læreplan i grunnleggende norsk.

⁸⁶OECD (2009): *Reviews of Migrant Education. Norway*. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/FINAL%20NORWAY%20REPORT%20-%20Migrant%20education.pdf>

⁸⁷ Rambøll (2006): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen*. Internett:

http://www.udir.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf.

⁸⁸ OECD (2009): *Reviews of Migrant Education. Norway*. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/FINAL%20NORWAY%20REPORT%20-%20Migrant%20education.pdf>

⁸⁹ Rambøll (2006): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen*. Internett:

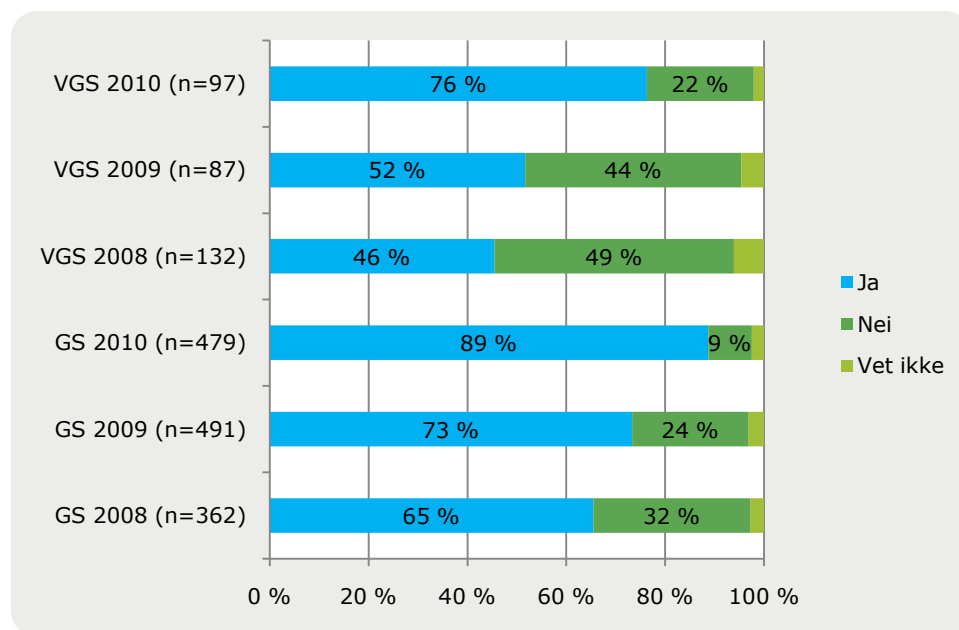
http://www.udir.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf.

Breddeundersøkelsen som er gjennomført høsten 2010 viser at kjennskapen til kartleggingsmateriellet er høy blant skoleeiere i hele landet. Samtlige av de 15 fylkeskommunene som har besvart breddeundersøkelsen oppgir å kjenne til kartleggingsmateriellet, og det samme gjelder 80 prosent av kommunene. Sammenliknet med breddeundersøkelser de tidligere år viser dette at kjennskapen til kartleggingsmateriellet blant skoleeiere har økt, men kartleggingsmateriellet er fortsatt i mindre grad kjent blant skoleeiere i små kommuner enn i de større kommunene.

Kjennskapen til materiellet har i varierende grad først til at skoleeier har gitt pålegg om bruk av dette, og under halvparten av skoleeierne oppgir at de har pålagt skolene å ta i bruk kartleggingsmateriellet. Halvparten av skoleeierne i kommunene har pålagt skolene å ta i bruk kartleggingsmateriellet, mens dette kun gjelder 25 prosent av fylkeskommunene. De store kommunene utgjør flertallet av skoleeiere som har pålagt skolene å ta i bruk kartleggingsmateriellet. Dette innebærer at et flertall av skolene selv avgjør hvilket kartleggingsmateriellet de benytter i forbindelse med den særskilte språkopplæringen.

En viktig forutsetning for bruk av det nasjonalt utviklede kartleggingsmateriellet er at skolene har kjennskap til materiellet, noe evalueringen har undersøkt samtlige år. Utviklingen i kjennskap til kartleggingsmateriellet illustreres i figur 19, og er fordelt på skoleledere i grunn- og videregående skoler:

Figur 19: "Kjenner du som representant for skoleleder til kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*, som er utviklet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk?" Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010.

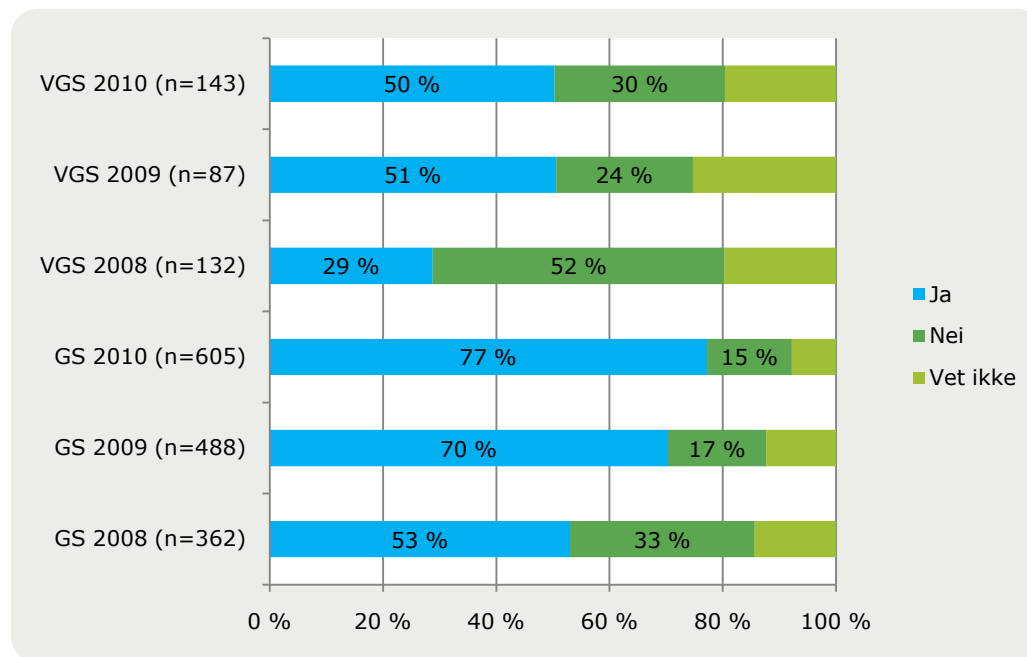


Figur 19 viser at et flertall av skolelederne er kjent med kartleggingsmateriellet, og at økningen har vært betydelig i løpet av virkeperioden både i grunnskolen og i videregående opplæring. Spesielt tydelig har økningen i kjennskap til kartleggingsmateriellet vært blant skoleledere i videregående opplæring, hvor 30 prosent fler oppgir å kjenne til kartleggingsmateriellet i 2010 enn i 2009. Det er fortsatt skoleledere som ikke kjenner til kartleggingsmateriellet, og en nærmere analyse viser at dette først og fremst gjelder skoler med under 10 minoritetsspråklige elever. Dette kan tyde på at ledelsen ved disse skolene i mindre grad kjenner til og har prioritert å sette seg inn i støtteverktøy i forbindelse med implementeringsprosessen.

Av dybdestudiene fremkommer det at både Fylkesmannsembetene og skoleeiere har satt et økt fokus på kartlegging av språkferdigheter i forbindelse med den særskilte språkopplæringen de siste årene. Fylkesmannsembetene som har ført tilsyn med opplæringsloven § 2-8 påpeker at kartlegging av språkferdigheter i forbindelse med den særskilte språkopplæringen er et av områdene hvor det ble avdekket avvik, noe som kan forklare at kjennskapen til kartleggingsmateriellet blant skoleledere har økt dramatisk fra 2009 til 2010.

At det er høy grad av kjennskap til kartleggingsmateriellet er ikke ensbetydende med at kartleggingsmateriellet i praksis er tatt i bruk ved skolene. Utviklingen i bruk av kartleggingsmateriellet de siste årene illustreres i figur 20, fordelt på grunn- og videregående skoler:

Figur 20: "Er kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* tatt i bruk?" Basert på besvarelsene til skoleledere som har oppgitt å kjenne til kartleggingsmateriellet høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010.



Figur 20 viser at det har vært en økning i bruk av kartleggingsmateriellet de siste årene, men at dette i større grad gjelder grunnskolene enn de videregående skolene. Opp mot 80 prosent av grunnskolene har valgt å ta i bruk kartleggingsmateriellet, og en nærmere analyse viser at bruken er jevnt fordelt over landet. Det fremkommer imidlertid også at skoler med under 10 minoritetsspråklige elever i betydelig mindre grad enn andre skoler har valgt å ta i bruk kartleggingsmateriellet.

Bare halvparten av de videregående skolene oppgir å ha tatt materiellet i bruk, i tillegg til at et betydelig antall skoleledere ved de videregående skolene har oppgitt ikke å vite hvorvidt kartleggingsmateriellet er tatt i bruk. Dette kan tyde på at ansvaret for å velge kartleggingsverktøy ved mange av skolene er videredelegert til lærere, på samme måte som beslutningen om bruk av læreplan. I praksis betyr dette at mange skoleledere i videregående opplæring i den grad de burde ikke har involvert seg i viktige beslutningsprosesser i forbindelse med den særskilte språkopplæringen, og at de har begrensede muligheter til å følge opp identifiseringen av elever med behov for særskilt språkopplæring.

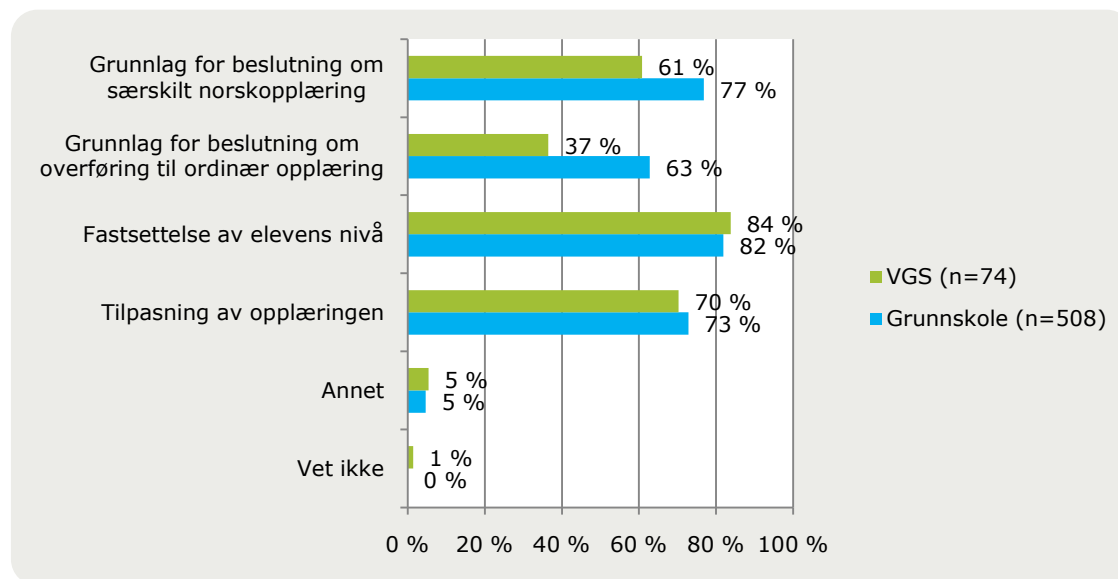
Kartleggingsmateriellet er ment å fungere som et verktøy for å støtte skolene i arbeidet med å vurdere elevens norskferdigheter, og kan fungere som grunnlag for beslutning om overgang til ordinær norskopplæring⁹⁰. For læreren kan kartleggingsmateriellet fungere som et hjelpemiddel når det gjelder progresjon og tilpasning av opplæringen⁹¹. Blant de skoleledere som har oppgitt at kartleggingsmateriellet er tatt i bruk, har evalueringen undersøkt hva det benyttes til. Svarfordelingen illustreres i figur 21 fordelt etter skoleledere i grunn- og videregående skoler:

⁹⁰ Utdanningsdirektoratet (2007): Internett:

http://www.udir.no/upload/Kartleggingsprover/UDIR_Kartleggingsmaterieill_bm_301007.pdf

⁹¹ Ibid.

Figur 21: "Hva benyttes kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* til?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at kartleggingsmateriellet er tatt i bruk.



Figur 21 viser at over 80 prosent av de grunn- og videregående skolene som har tatt det nasjonale kartleggingsmateriellet i bruk benytter dette til å fastsette hvilket nivå eleven er på språklig sett. Når det gjelder hvorvidt kartleggingsmateriellet fungerer som beslutningsgrunnlag for rett til særskilt språkopplæring og overføring til ordinær opplæring er det større variasjoner mellom grunn- og videregående skoler. Grunnskolene benytter i større grad enn de videregående skolene kartleggingsmateriellet til å vurdere om en elev har rett til særskilt språkopplæring. Blant de skolene som har oppgitt at kartleggingsmateriellet ikke er tatt i bruk, er hovedårsak til dette at andre kartleggingsverktøy benyttes i stedet.

Den største variasjonen mellom grunn- og videregående skoler når det gjelder bruk av kartleggingsmateriellet, er hvorvidt det benyttes som grunnlag for overføring til ordinær opplæring. Mens rundt 65 prosent av grunnskolene benytter kartleggingsmateriellet som grunnlag for å vurdere når en elev ikke lenger har behov for og rett til særskilt språkopplæring, gjelder dette under 40 prosent av de videregående skolene. Denne variasjonen må sees i sammenheng med at mange skoleledere og lærere i videregående skole vurderer læreplanens nivåer som for ambisiøse, både i forhold til hva slags språkferdigheter eleven vil ha behov for og med tanke på at elever med kortere botid ikke vil rekke å oppnå språkferdigheter tilsvarende læreplanens høyeste nivå i løpet av sin tid i videregående opplæring. Samtidig er et positivt funn i undersøkelsen at kartleggingsmateriellet fungerer som et redskap for å fastsette nivå og legge til rette for tilpasset opplæring i et flertall av skolene som har tatt det i bruk. Overordnet sett fremgår det at et flertall av skolene som har tatt i bruk det nasjonale kartleggingsmateriellet benytter dette i tråd med de overordnede intensjonene bak utarbeidelsen av dette.

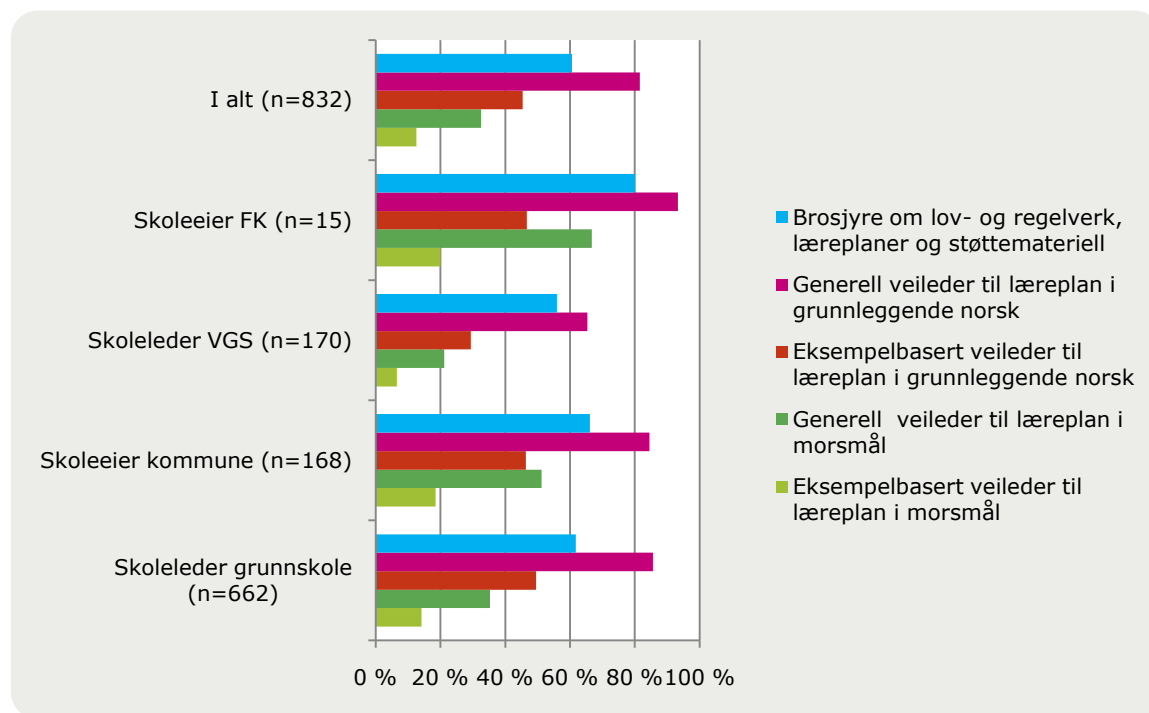
Samtidig som kjennskapen til og bruk av kartleggingsmateriellet har økt, er det grunn til å problematisere dette noe. Dybdestudiene understøtter inntrykket av at det er bred kjennskap til det nasjonale kartleggingsmateriellet, samtidig som det er store utfordringer knyttet til å ta dette i bruk i praksis. Samtlige av skolelederne som er intervjuet våren 2010 forteller at kartleggingsmateriellet er godt kjent blant ledelse og lærere ved skolen, men likevel har ingen av skolene tatt det i bruk. De entydige vurderingene til både skoleledere og lærere er at kartleggingsmateriellet fungerer godt som et støtteverktøy til læreplan i grunnleggende norsk, men at det oppleves som for omfattende til å benyttes i praksis. Enkelte av skolene har tatt i bruk deler av kartleggingsmateriellet i tillegg til andre verktøy for å kartlegge språkferdigheter blant minoritetsspråklige elever. De entydige tilbakemeldingene fra skolene er at det er behov for å revidere dagens kartleggingsmateriell, slik at dette blir mer finmasket og praksisvennlig. I tillegg etterspørres det en digital versjon av kartleggingsmateriellet.

8.2 Kjennskap til øvrig støttemateriell for læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål

Utdanningsdirektoratet har siden 2007 utviklet og distribuert ulike former for veiledningsmaterieell, som skal fungere som støttetiltak i forbindelse med implementering og bruk av læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål. For hver av læreplanene er det utarbeidet en generell og en eksempelbasert veiledning. De generelle veiledningene presenterer sentrale temaer innenfor andrespråksinnlæring, utvikling av språklige ferdigheter og flerspråklighet, samt bruk av digitale verktøy og kartlegginger. De gir også oversikt over læremidler og pedagogiske ressurser, og henviser til aktuell utdypende lesning⁹². De eksempelbaserte veiledningene gir konkrete råd om og eksempler på hvordan det kan arbeides med hver av læreplanene, og det gis eksempler på undervisningsopplegg for barnetrinn, ungdomstrinn og videregående opplæring. Undervisningsoppleggene dekker alle tre nivåer for hvert skoleslag⁹³. I tillegg til veiledningene er det utarbeidet en brosjyre som inneholder informasjon om lover og regelverk, læreplanene, veiledningsmateriellet, læringsressurser og kartleggingsmateriellet⁹⁴.

Det nevnte støttemateriellet er tilgjengeliggjort over internett, og har både skoleeiere, skoleledere og lærere som målgruppe. Hvorvidt skoleeiere og skoleledere kjenner til støttemateriellet er undersøkt i breddeundersøkelsen høsten 2010, og svarfordelingen illustreres i figur 22:

Figur 22: "Vennligst angi hvilke av det følgende nasjonale støttemateriell du kjenner til:" Basert på andelen skoleledere og skoleeiere som høsten 2010 har oppgitt å kjenne til de ulike støttemateriell:



Figur 22 viser at det først og fremst er den generelle veiledningen til læreplan i grunnleggende norsk som er kjent blant både skoleeiere og skoleledere. Over 80 prosent av skolelederne i grunnskolen oppgir å kjenne til generell veiledning til læreplan i grunnleggende norsk, mens kjennskapen blant skoleledere i videregående opplæring er noe lavere. Et flertall av respondentene oppgir også å kjenne til brosjyren om lov- og regelverk, og det er gjennomgående små variasjoner mellom skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner når det gjelder kjennskap til støttemateriellet. De generelle veilederne til læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål

⁹² Veiledning til læreplan i grunnleggende norsk. Internett: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledning_grunnleggende_norsk.pdf. Veiledning til læreplan i morsmål. Internett: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledning_morsmal_sprak_min.pdf.

⁹³ Eksempelbasert veiledning til læreplan i grunnleggende norsk. Internett:

<http://www.skolenettet.no/Web/Veiledninger/Templates/Pages/Article.aspx?id=65744&epslanguage=NO>. Eksempelbasert veiledning til læreplan i morsmål. Internett:

<http://www.skolenettet.no/Web/Veiledninger/Templates/Pages/Article.aspx?id=66102&epslanguage=NO>

⁹⁴ Internett: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/info_opplaering_spr_min.pdf

samt brosjyren om regelverket er i høyere grad kjent blant fylkeskommuner enn blant kommunene. Dette kan komme av at retten til særskilt språkopplæring er nyere i videregående opplæring enn i grunnskolen, slik at fylkeskommunene mer aktivt enn flere av kommunene har oppsøkt tilgjengelig støttemateriell i forbindelse med implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter.

Det er betydelig mindre kjennskap til generell veileder til læreplan i morsmål og de eksempelbaserte veilederne, noe som kan ha sammenheng med at disse har vært tilgjengelige kortere enn den generelle veiledningen til læreplan i grunnleggende norsk. Nærmere analyser viser at kjennskap til støttemateriellet øker i takt med andelen minoritetsspråklige elever, og at store kommuner med mer enn 20 000 innbyggere i høyere grad enn små og mellomstore kommuner er kjent med støttemateriellet. De største kommunene vurderer også nytteverdien av støttemateriellet som større enn de mindre kommunene. Videre fremkommer en sammenheng mellom kjennskap til støttemateriellet og positive vurderinger av hvordan læreplanene fungerer som pedagogiske verktøy. Dette betyr at veiledningsmateriellet i realiteten fungerer som støtte til bruk av læreplanene, noe som er i tråd med intensjonen.

Dybdestudiene som er gjennomført våren 2010 understøtter inntrykket av at det først og fremst er den generelle veiledningen til læreplan i grunnleggende norsk som er kjent blant skoleeiere og skoleledere, mens det øvrige støttemateriellet ikke i nevneverdig grad er kjent. Det fremgår imidlertid at et mindretall av skoleeiere og skoleledere har lest veiledningene og satt seg inn i innholdet. Hovedtendensen er at skoleledere har videreformidlet sin kjennskap til de relevante lærere, og at skoleleder regner med at disse kjenner til og har satt seg inn i støttemateriellet. Intervjuene med lærere viser at flere av lærerne heller ikke har kjennskap til eller har lest veilederne, både blant morsmålslærere og lærere i grunnleggende norsk. I følgende praksiseksempler fremheves to ulike erfaringer med veiledning til læreplan i grunnleggende norsk hentet fra grunnskoler i to kommuner som begge anses for å være foregangskommuner når det gjelder opplæring av minoritetsspråklige elever:

Grunnskole 1, stor kommune på Østlandet:

"Som skoleleder kjenner jeg ikke selv til innholdet i veiledningen. Men jeg videreformidlet informasjon og link videre til lærerne, og de fikk ansvar for selv å sette seg inn i innholdet. Tydeligvis var ikke dette nok, for jeg fant ut via tilfeldigheter at ingen av lærerne ved skolen var kjent med veiledningen. Noen hadde ikke engang fått med seg at det fantes".

Grunnskole 2, stor kommune på Østlandet:

"Som skoleleder prioriterte jeg å sette meg inn i veiledningen til læreplan i grunnleggende norsk så snart jeg ble informert om at den var tilgjengelig. Jeg tenker at den er helt sentral for å drive en god særskilt norskopplæring, og å fatte riktige enkeltvedtak i skolen".

Veiledningen ble introdusert for lærerne ved skolen ved oppstarten av implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Lærerne forteller at:

"vi er veldig godt fornøyd med veiledningen til læreplan i grunnleggende norsk. Den har vært viktig i forbindelse med implementeringsarbeidet, og fungerer fortsatt som et slags oppslagsverk når det gjelder opplæring av minoritetsspråklige elever i og utenfor den særskilte språkopplæringen".

Som det første praksiseksemplet illustrerer, så er ikke skoleleders kjennskap til støttemateriellet synonymt med at dette har inngått som del av implementeringsprosessen i forbindelse med læreplanene for språklige minoriteter. Kun et fåtall av lærerne i dybdestudiene gir uttrykk for å ha lest veiledning til læreplan i grunnleggende norsk, og dette er i hovedsak lærere som gjennom sin utdanningsbakgrunn har særskilt kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever. En av disse lærerne forteller at hun i begrenset grad opplevde at veiledningen har vært nyttig, etter som hun hadde mye kunnskap fra før. Imidlertid fremhever lærerinformanten at veilederen vil

kunne være spesielt relevant for skoler og lærere som har begrenset erfaring med og kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever. At det er begrenset kjennskap til støttemateriellet blant lærerne understøttes av funn fra kompetansekartleggingen som ble gjennomført i 2008. Her oppga 40 prosent av lærerne i grunnskolen og 60 prosent av lærerne i videregående opplæring ikke å kjenne til generell veileder i grunnleggende norsk⁹⁵. Flere av informantene fremhever at det er utfordrende å finne fram i det som av enkelte betegnes som "en jungel av informasjon" på Utdanningsdirektoratets sider.

8.3 Kjennskap til etterutdanningsprogram i andrespråksdidaktikk og nivåbaserte læreplaner

For å spre og sikre kunnskap om de nye læreplanene for språklige minoriteter ble det i forbindelse med implementeringen iverksatt en nasjonal satsing på kompetanseutvikling. Det ble utarbeidet et 16 timers etterutdanningsprogram i andrespråksdidaktikk og nivåbaserte læreplaner, som startet høsten 2007 og omfattet følgende områder:

- andrespråkslæring
- utvikling av språklige ferdigheter og flerspråklighet
- organisering av opplæringen
- bruk av digitale verktøy
- bruk av kartleggingsmateriellet "Språkkompetanse i grunnleggende norsk".

Ansatte ved høgskoler og universiteter fikk tilbud om å delta på et nasjonalt arbeidsseminar som grunnlag for planlegging og utforming av regionale etterutdanningstilbud⁹⁶. Siden 2007 har kursingen pågått over hele landet, og det er i 16 fylker avholdt 16-timers kurs⁹⁷. Det er NAFO og høgskoler/universiteter som har stått for kursene, som hovedsaklig har rettet seg mot skoleledere og lærere. I følge NAFO har det vært fruktbart å holde kurs hvor personale fra både grunn- og videregående skoler deltar, blant annet fordi det har vært behov for å diskutere opplæring av minoritetsspråklige elever og overganger fra grunnskolen til videregående opplæring. Det har også vært sentralt at representant for skoleledelse deltar, ettersom det er organisering og prioritering fra ledelsen som avgjør hvorvidt skolen tilbyr særskilt språkopplæring samt hvilket omfang og kvalitet denne har⁹⁸.

I breddeundersøkelsen høsten 2010 er det undersøkt i hvilken grad etterutdanningsprogrammet har nådd ut til skoleeiere og skoler. Svarfordelingen illustreres i figur 23, og er fordelt etter grunn- og videregående skoler:

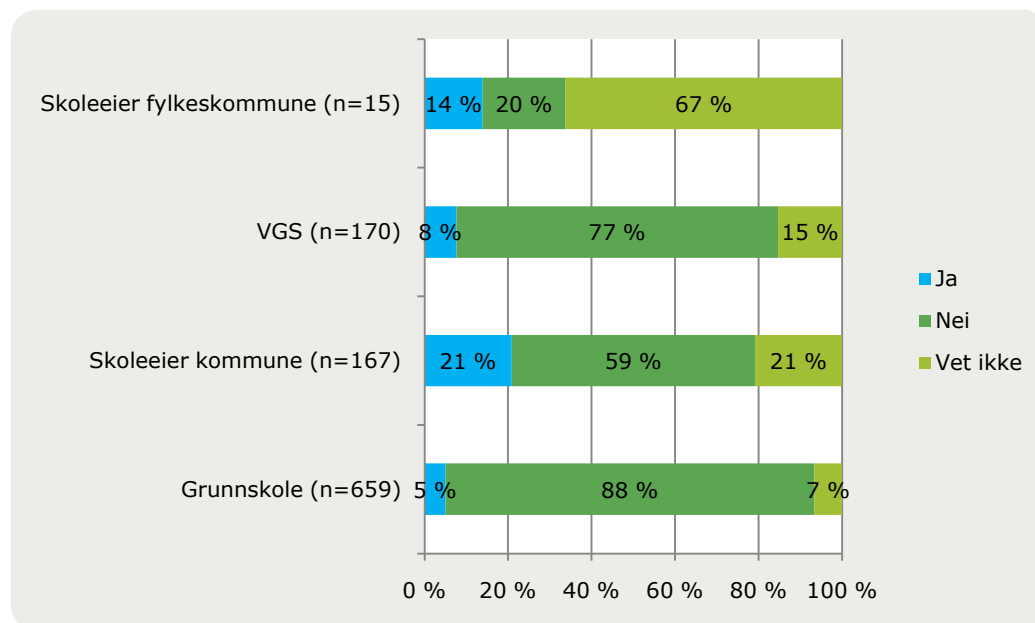
⁹⁵ Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*, s. 53. Internett: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>

⁹⁶ Utdanningsdirektoratet. Internett: <http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/infoark.pdf>

⁹⁷ NAFO (2010): *Veien videre. Sluttrapport for Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2005-2009*. Internett: <http://www.hio.no/Enheter/NAFO/Dokumentasjon/Veien-videre-Sluttrapport-Likeverdig-opplaering-i-praksis>.

⁹⁸ Ibid.

Figur 23: "Har personal fra din skole/ skoler i kommunen eller fylkeskommunen deltatt i 16-timers etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner (initiert av Utdanningsdirektoratet/ NAFO)?"



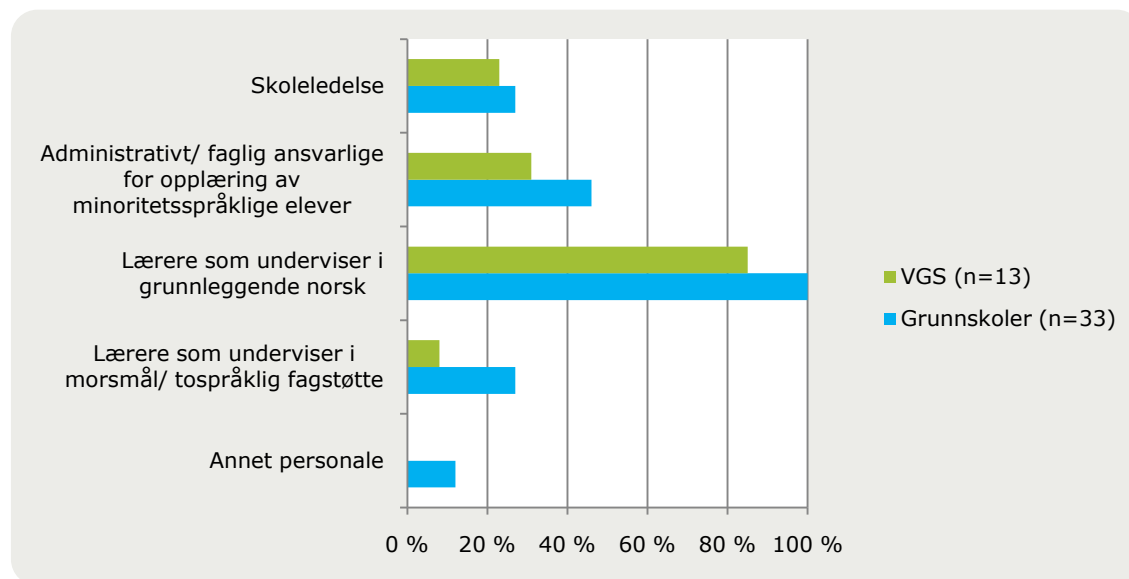
Figur 23 viser at det er svært begrenset i hvilken grad etterutdanningsprogrammet som er etablert i forbindelse med de nye læreplanene for språklige minoriteter har nådd ut i praksis. 20 av grunnskoleeierne har oppgitt at skolepersonal har deltatt i etterutdanningsprogrammet, og dette gjelder i hovedsak større kommuner med et høyere antall minoritetsspråklige elever. 3 av 15 fylkeskommuner har oppgitt at personal ved skolene har deltatt i etterutdanningsprogram, mens et flertall ikke vet hvorvidt dette har forekommet. Andelen skoleeiere som har oppgitt ikke å vite hvorvidt skolepersonal har deltatt ved etterutdanningsprogram kan på den ene siden bety at skoleeier ikke har oversikt over skolenes deltakelse i kompetansetilbudet. På den andre siden må det tas i betraktning at svarfordelingen kan påvirkes av eventuelle utskiftninger hos skoleeier siden 2007.

At etterutdanningsprogrammet i begrenset grad har nådd ut i praksis understøttes imidlertid av svarfordelingen blant skoleledere. Opp mot 90 prosent av grunnskolelederne har oppgitt at personale ved skolen ikke har deltatt i etterutdanningsprogrammet, mens det samme gjelder 80 prosent av de videregående skolene. Nærmer analyser viser at samtlige fylker er representert blant til sammen de seks prosent av skolene hvor personalet har deltatt i etterutdanningsprogram, og at et flertall av disse er skoler med mange minoritetsspråklige elever. At et fåtall av skolene har deltatt i etterutdanningsprogrammet understøttes av dybdestudiene som er gjennomført. Det fremkommer også at det generelt er iverksatt en svært lite systematisk kompetanseheving både fra skoleeier og skoleleders side. Kompetansemangel fremheves både av skoleeiere, skoleledere og lærerne som den største utfordringen i forbindelse med implementeringen av de nye læreplanene. Det skal imidlertid påpekes at lærere i grunnleggende norsk opplever kompetansemangel i større grad enn morsmålslærerne som er intervjuet. Lærerne etterspør først og fremst kompetanseheving innen andrespråksdidaktikk og flerkulturell pedagogikk. Flere av skolelederne fremhever at de ser behovet for å tilby kompetansetiltak til flere lærere, og én av skolene sier at det er satt av penger til dette det kommende år.

Blant de skolelederne som har oppgitt å ha personale som har deltatt i etterutdanningsprogrammet, er det undersøkt hvem i personalgruppen som har deltatt⁹⁹. Svarfordelingen illustreres i figur 24, og er fordelt etter grunn- og videregående skoler:

⁹⁹ I følge NAFO har 6000 lærere deltatt i etterutdanningsprogrammet per. 01.12.09, jmfør NAFO (2010): *Veien videre. Sluttrapport for Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2005-2009*. Internett: <http://www.hio.no/Enheter/NAFO/Dokumentasjon/Veien-videre-Sluttrapport-Likeverdig-opplaering-i-praksis>.

Figur 24: "Hvem i personalgruppen ved skolen har deltatt i etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skole som har oppgitt at personal fra skolen har deltatt i 16-timers etterutdanningsprogram.



Figur 24 viser at det først og fremst er lærere i grunnleggende norsk som har deltatt i etterutdanningsprogrammet, i flere tilfeller sammen med representant for skoleledelse eller administrativt/faglig ansvarlig for opplæring av minoritetsspråklige elever ved skolen. Dette er i utgangspunktet positivt ettersom programmet er rettet mot disse målgruppene. Det er også positivt at samtlige av skolene som har deltatt i etterutdanningsprogrammet vurderer at deltakelsen har vært svært nyttig. Utfordringen knyttet til etterutdanningstilbudet er dermed at det har nådd ut til en svært begrenset del av populasjonen som det er utviklet for. Den lave deltakerandelen er et overraskende funn ettersom det er stor etterspørsel etter kompetansehevende tiltak innenfor andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner.

Hvorvidt den begrensede deltakelsen i etterutdanningsprogrammet skyldes manglende kjennskap eller prioritering av tiltaket blant lærere og ledere fremkommer ikke tydelig gjennom evalueringen. Imidlertid tyder mye på at skolene opplever behov for kompetansetiltak i forbindelse med særskilt språkopplæring og implementering av læreplanene for språklige minoriteter. Også NAFO påpeker at det fortsatt er stort behov for kunnskap og kompetanseheving innenfor området flerkulturell opplæring blant personalet i skolene, og i UH-sektoren¹⁰⁰. Begrunnelsen for dette er at nyutdannede lærere bør ha kompetanse til å gi opplæring i klasserom preget av språklig og kulturelt mangfold, og at lærere som allerede er i skolen har mulighet til å delta i relevante etter- og videreutdanningstilbud.

8.4 Implementeringstiltak iverksatt av skoleeier

Tilstrekkelig og relevant kompetanse og støtte er et viktig suksesskriterium for å lykkes med å implementere utdanningsreformer og læreplaner som bidrar til en praksis i tråd med overordnede intensjoner og føringer¹⁰¹. Det finnes dokumentasjon som tyder på at manglende implementeringsstøtte og kompetanse på skoleeier- og skoleledernivå er en utfordring i forbindelse med Kunnskapsløftet¹⁰², og for opplæring av minoritetsspråklige elever spesielt. Både OECD og Rambøll har pekt på at særskilt kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever er et behov både på skoleeier- og skolenivå, både før og etter Kunnskapsløftet ble iverksatt¹⁰³. Det er skoleeier-

¹⁰⁰ Ibid, s. 105.

¹⁰¹ Price Waterhouse Coopers (2009): *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*. Internett: <http://www.ks.no/PageFiles/8754/084013Rapport.pdf>

¹⁰² Utdanningsdirektoratet (2010): *Midtveis i evalueringen av Kunnskapsløftet 2006-2012*. Internett: http://www.udir.no/upload/Forskning/2010/Midtveis_evakl_mars2010.pdf

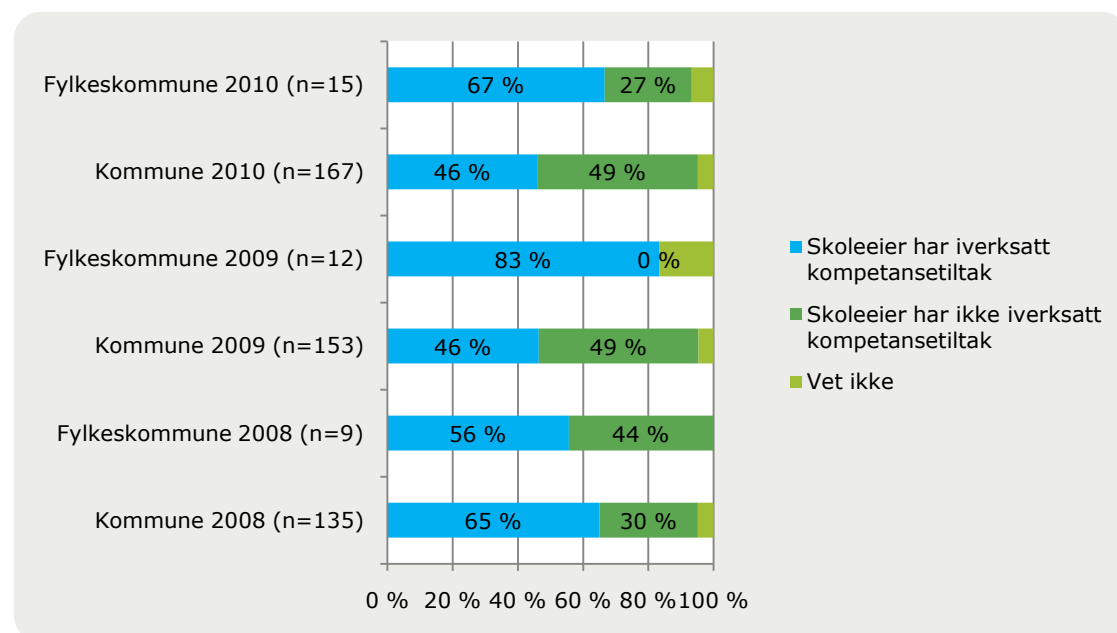
¹⁰³ Rambøll (2006): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf. Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*, s. 53. Internett: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>. OECD (2009): *Reviews of Migrant Education Norway*. Inter-

ere og skolelederes ansvar å iverksette de tiltak det er behov for i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet, og de nye læreplanene for språklige minoriteter som sådan.

Kompetansekartleggingen som ble gjennomført i 2008 viste at det er et stort kompetansebehov blant lærere i forbindelse med implementeringen av de nye læreplanene, og rundt halvparten av respondentene oppga at de i høy eller meget høy grad hadde behov for kompetansetiltak. Størst var behovet innen vurdering og kartlegging, men også kompetanse og kunnskap om språklæring var et etterspurt kompetanseområde. Overordnet sett framkom det av kartleggingen at det var behov for å iverksette en betydelig innsats overfor den gruppen lærere som skal undervise etter de nye læreplanene for språklige minoriteter¹⁰⁴.

Hvorvidt skoleeiernivået har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter er undersøkt i breddeundersøkelsen samtlige år. Utviklingen illustreres i figur 25, fordelt etter kommuner og fylkeskommuner:

Figur 25: "Har skoleeier iverksatt kompetansetiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010.



Figur 25 viser ingen tendens til at antallet skoleeiere som oppgir at det er iverksatt kompetansetiltak har økt i løpet av læreplanenes virketid. Tvert i mot har andelen kommuner som oppgir å ha iverksatt kompetansetiltak sunket fra 2008 til 2010. En forklaring på dette kan være at mange skoleeiere ga informasjon og holdt kurs for skoleledere og lærere i løpet av læreplanenes første virkeår¹⁰⁵, mens det i mindre grad er iverksatt kompetansetiltak etter dette. I den sammenheng skal det påpekes at det i 2008 var variasjoner i svarfordelingen blant skoleledere og skoleeiere, noe som indikerte at skoleeiers kompetansetiltak i begrenset grad hadde nådd ut til skolene. Dybdestudiene i 2009 viste at skoleledere og lærere hovedsakelig hadde deltatt ved korte kurs og fått informasjon fra skoleeier, og at det fortsatt var behov for mer omfattende kompetansetiltak innen andrespråklæring og flerkulturell pedagogikk blant personalet ved skolene.

nett: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/FINAL%20NORWAY%20REPORT%20-%20Migrant%20education.pdf>.

Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 1*. Internett:

http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf. Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett:

http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grignorsk.pdf.

¹⁰⁴ Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*, s. 53. Internett:

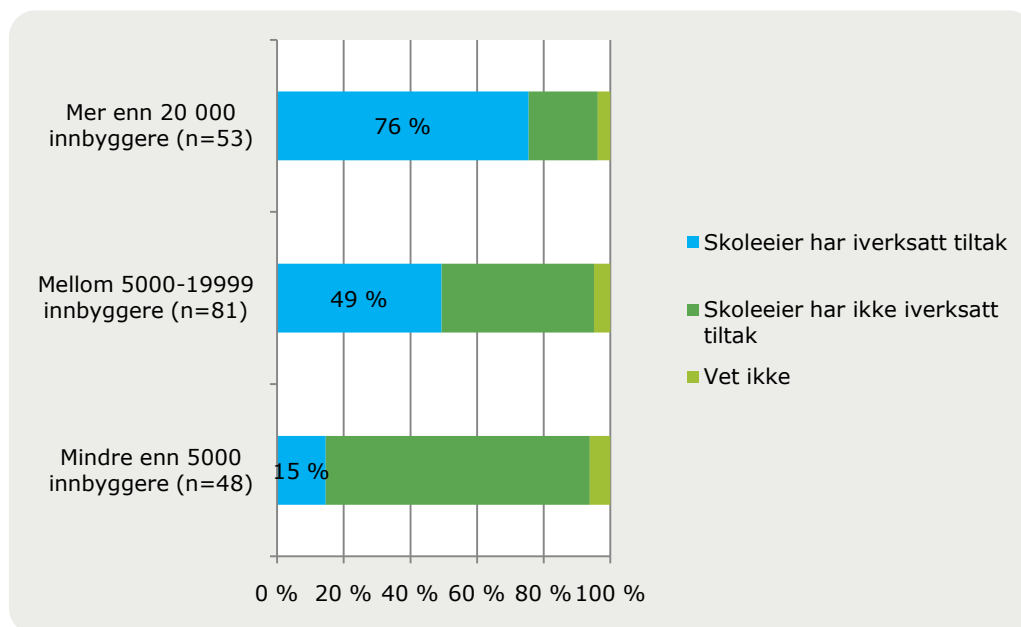
<http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf>

¹⁰⁵ Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 1*. Internett:

http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf.

Tidligere år har analyser av svarfordelingen vist at det først og fremst er større kommuner som har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Denne tendensen er fulgt opp i breddeundersøkelsen i 2010, og illustreres i figur 26:

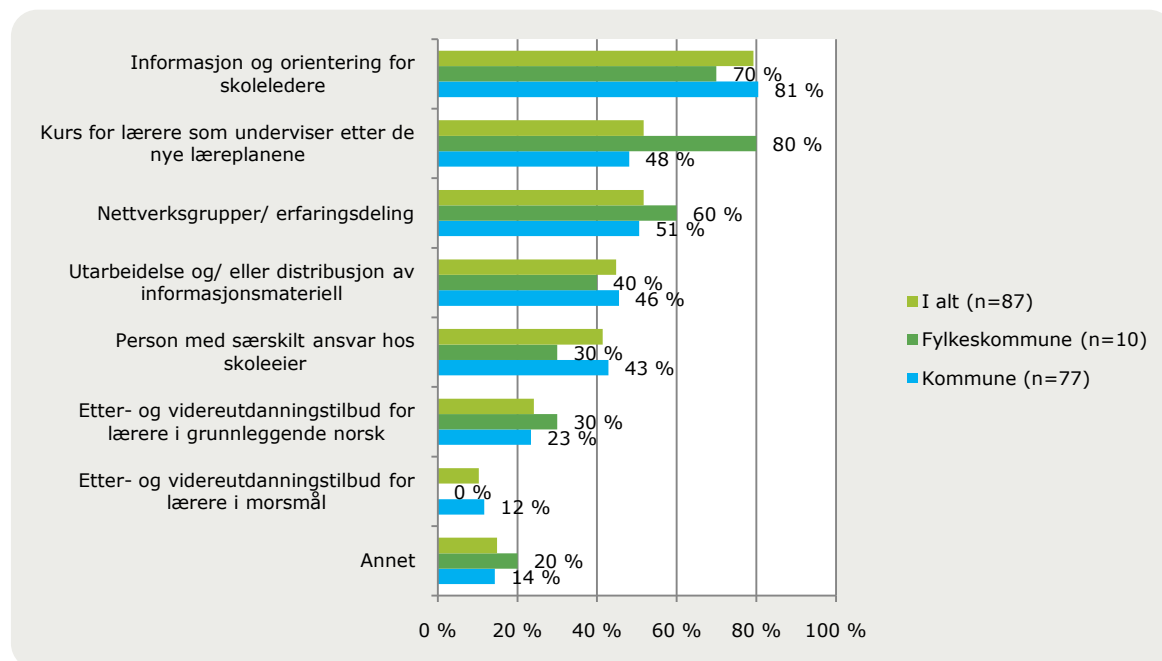
Figur 26: "Har skoleeier iverksatt kompetansetiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Fordelt på skoleeieres besvarelser og fordelt på kommunestørrelse.



Figur 26 viser, i likhet med tidligere år, at det først og fremst er skoleeiere i større kommuner som har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Nærmere analyser viser at det først og fremst er kommuner som har en stilling hos skoleeier med spesielt ansvar for å følge opp implementeringen som har iverksatt kompetansetiltak. Dette understøtter inntrykket av at kommunens organisering og skoleeiers egen kunnskap om opplæring av minoritetsspråklige elever har påvirket hvorvidt skolene har fått mulighet til å delta i kompetansetiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. En nærmere analyse viser at det hovedsakelig er skoleeiere som i høy eller meget høy grad føler seg godt rustet til å lede implementeringen av de nye læreplanene som har iverksatt tiltak og som følger opp implementeringsprosessen.

Hvilke tiltak som er iverksatt av de skoleeiere som har oppgitt å ha gjort dette, er nærmere undersøkt i breddeundersøkelsen. Svarfordelingen illustreres i figur 27, fordelt etter grunn- og videregående skoler:

Figur 27: "Hvilke tiltak har skoleeier iverksatt i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleeiere som høsten 2010 har oppgitt at skoleeier har iverksatt tiltak.



Figur 27 viser at et flertall av skoleeierne i kommuner og fylkeskommuner har gitt informasjon og orientering om de nye læreplanene til skoleledere. Fylkeskommunene oppgir i høyere grad enn kommunene at det er gitt kurs til lærere som underviser etter de nye læreplanene, men det må tas i betraktning at svarprosenten påvirkes av at det er færre fylkeskommuner enn kommuner. Under halvparten av kommunene oppgir at det er gitt kurs til lærerne som underviser etter de nye læreplanene, mens mer langvarige og kompetansegivende tilbud i form av etter- og videreutdanning for lærere i mindre grad er gjennomført. I rundt 40 prosent av kommunene er det utnevnt en person hos skoleeier som har særskilt ansvar for implementeringen av læreplanene, noe som er en økning på tre prosent sammenliknet med i 2008. Det er først og fremst store kommuner med over 20 000 innbyggere som utgjør disse.

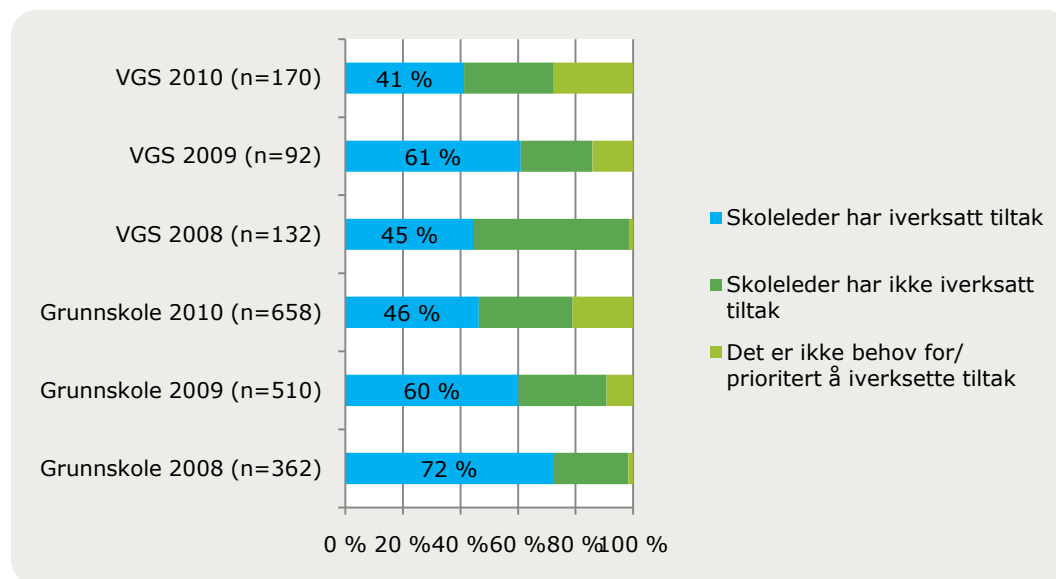
Sammenliknet med svarfordelingen i 2009 er det ingen store endringer i tiltak skoleeier har iverksatt, med unntak av at en noe høyere andel skoleeiere oppgir at det er iverksatt nettverksgrupper og erfaringsdeling. Av dybdestudiene fremkommer det at et av fylkene har etablert felles nettverksgrupper for ansatte i grunn- og videregående skole, slik at deltakerne kan utveksle erfaringer og kunnskap i tillegg til å diskutere hvordan det best mulig kan tilrettelegges for gode overganger for elever med rett til særskilt språkopplæring.

Med hensyn til at støttetiltak fra sentralt hold i begrenset grad har nådd ut til skolene og at under halvparten av skoleeierne oppgir å ha iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen, er det mye som tilsier at det på nåværende tidspunkt ikke har vært en systematisk kompetansesatsing i forbindelse med implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter. Det er dermed interessant å undersøke hvilke støttetiltak skolelederne selv har gjennomført.

8.5 Implementeringstiltak iverksatt av skoleleder

Hvorvidt skoleledere har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter er undersøkt samtlige år evalueringen har pågått, og utviklingen illustreres i figur 28:

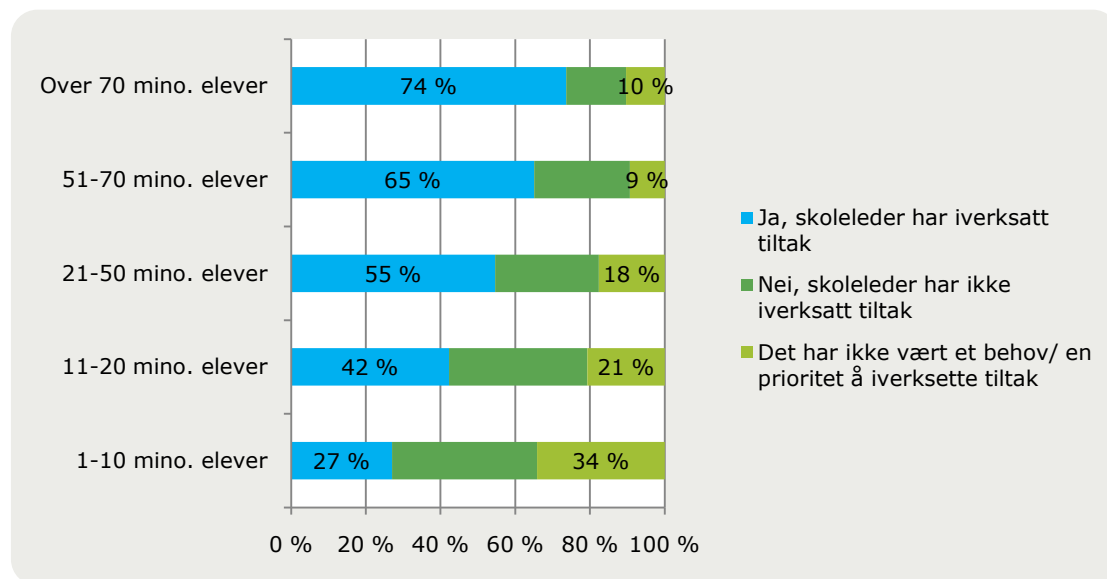
Figur 28: "Har skoleleder iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skole høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010.



Figur 28 viser at det ikke har vært noen økning i hvorvidt skoleledere har iverksatt tiltak i forbindelse med læreplanenes virketid. I likhet med svarfordelingen blant skoleeiere fremkommer det også her en tendens til at andelen skoleledere som har iverksatt tiltak var høyest det første året læreplanene virket. Andelen skoleledere som har oppgitt at det ikke er behov for eller prioritert å iverksette tiltak har imidlertid økt, på bekostning av skoleledere som har svart at det ikke er iverksatt tiltak. Sett i sammenheng med funn fra dybdestudiene og kompetansekartleggingen kan dette tyde på at skoleledere undervurderer behovet for kompetansetiltak i forbindelse med bruk av læreplanene. Et hovedfunn fra dybdestudiene er at både skoleledere og lærere uttrykker at jo mer kunnskap de har om læreplanene, jo mer ser de betydningen av og behov for at det iverksettes kompetansetiltak. Dette understøttes av nærmere analyser av svarfordelingen, som viser at godt rustede skoleledere i størst grad har iverksatt tiltak og at skoleledere som i liten grad er rustet utgjør flertallet av respondentene som ikke har prioritert å iverksette tiltak.

En faktor som ser ut til å være av betydning for hvorvidt skoleledere ser behov for og prioriterer å iverksette tiltak i forbindelse med bruk av de nye læreplanene for språklige minoriteter er antall minoritetsspråklige elever ved skolen. På den ene siden kan det antas at skoler med en høy andel minoritetsspråklige elever i større grad enn andre skoler opplever behov for og prioriterer å iverksette støttetiltak. På den andre siden vil det reelle behovet for støttetiltak i forbindelse med læreplanimplementeringen kunne være vel så stort ved skoler som har et lavere antall minoritetsspråklige elever. Hvorvidt antall minoritetsspråklige elever ved skolen har betydning for hvorvidt skoleledere har iverksatt støttetiltak illustreres i figur 29:

Figur 29: "Har skoleleder iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleledere fordelt på antall minoritetsspråklige elever ved skolen.

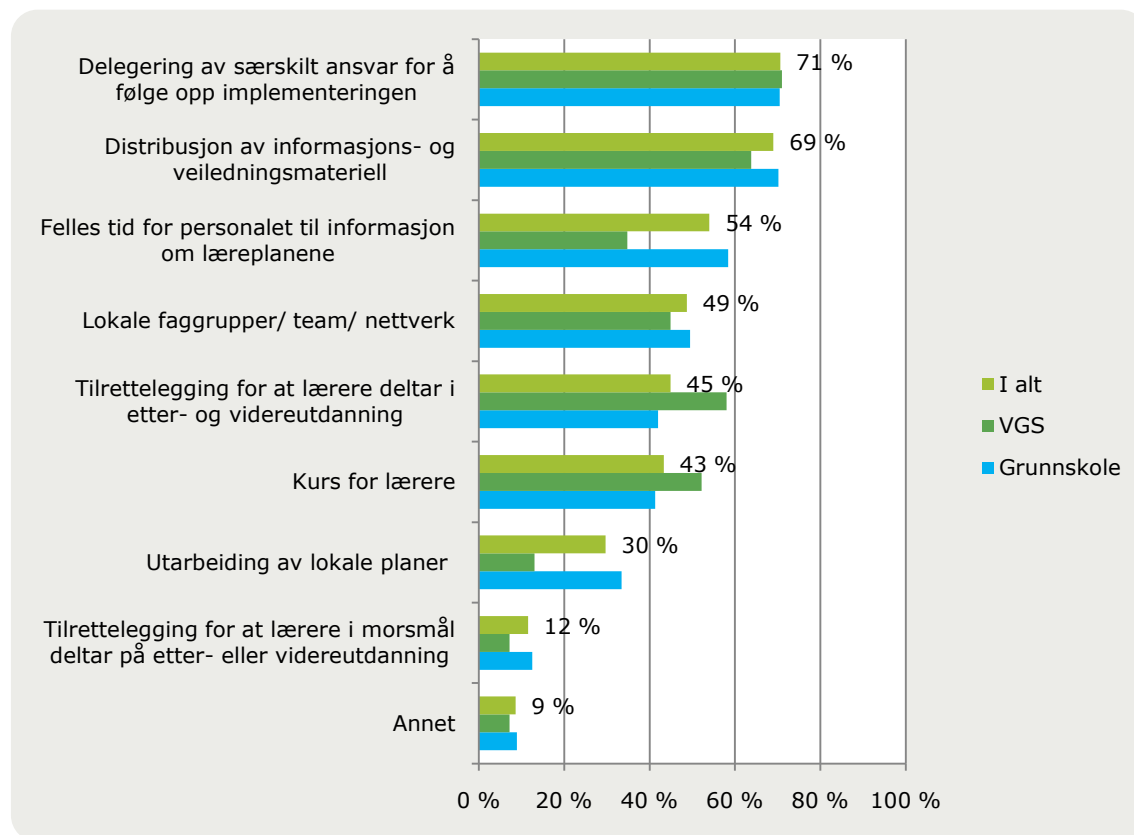


Figur 29 viser en tydelig tendens til at skoleledere i større grad har prioritert å iverksette tiltak jo høyere andel minoritetsspråklige elever som går ved skolen. Det at over 70 prosent av skoleledere ved skoler med over 70 minoritetsspråklige elever har iverksatt tiltak er positivt, ettersom dette vil kunne bidra til å styrke opplæringen. Samtidig er det betenkelig at mange skoleledere ikke har iverksatt tiltak, også ved skoler med mange minoritetsspråklige elever. Flere skoleledere oppgir også at det ikke har vært behov for eller prioritert å iverksette tiltak, på tross av at de nye læreplanene er tatt i bruk ved skolen.

Dybdestudiene viser at det er ulike årsaker til at skoleledere ikke har iverksatt tiltak i forbindelse med at de nye læreplanene for språklige minoriteter er tatt i bruk. Blant skolelederne er hovedårsakene knyttet til at de aktuelle lærerne ikke har uttrykt interesse for å delta i kompetansetiltak, at det ikke finnes relevante kompetansetilbud, og at det ikke er vurdert hvorvidt det er behov for at skoleleder iverksetter tiltak. Intervjuene med lærere understøtter dette, og viser at mange lærere ønsker og har behov for at skoleleder iverksetter tiltak mens andre lærere opplever dette som unødvendig. Imidlertid er det mye som tyder på at jo mer kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever lærere har, jo mer ser de behov for at skoleleder iverksetter støttetiltak. Flere av lærerinformantene påpeker også at det er behov for mer kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever både på skoleleder- og lærernivå, og at dette behovet omfatter mer enn informasjon og orientering rundt læreplanene.

Hvilke kompetansetiltak som er iverksatt blant de skoleledere som har oppgitt å ha gjort dette er også undersøkt, og illustreres i figur 30 fordelt etter skoleledere i grunn- og videregående skole:

Figur 30: "Hvilke tiltak har skoleleder iverksatt i forbindelse med implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skolelederrespondenter som høsten 2010 har oppgitt at det er iverksatt tiltak i løpet av implementeringsperioden.



Figur 30 viser at et flertall av skolelederne som har oppgitt å ha iverksatt tiltak for å støtte implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter, har utnevnt en person ved skolen med særskilt ansvar for å følge opp implementeringen. Opp mot 70 prosent av skolelederne oppgir at det er distribuert veilednings- og kartleggingsmateriell, men dette gjelder i noe lavere grad skoleledere i videregående skoler. En større variasjon fremkommer når det gjelder hvorvidt det er satt av felles tid til informasjon om læreplanene. Over halvparten av grunnskolelederne oppgir å har gjort dette, mens tilsvarende gjelder rundt 35 prosent av skoleledere ved videregående skoler. Felles tid vil være viktig med hensyn til å etablere felles forståelser for den særskilte språkopplæringen, og også i forbindelse med lokalt planarbeid som skal gjennomføres. Imidlertid viser figuren også at det er et fåtall av skolene som har utarbeidet lokale planer for den særskilte språkopplæringen.

I dybdestudiene fremkommer det at felles tid til informasjon og diskusjon av læreplanene har vært et viktig tiltak ved de to skolene som har gjennomført dette. Det fremheves også at læreplanene i seg selv krever bearbeidelse og tilpasninger, noe som gjør det betenkelig at skolene i liten grad ser ut til å ha utarbeidet lokale planer. Blant skolelederne som har oppgitt at andre tiltak er iverksatt fremgår det ingen andre tiltak enn de nevnte.

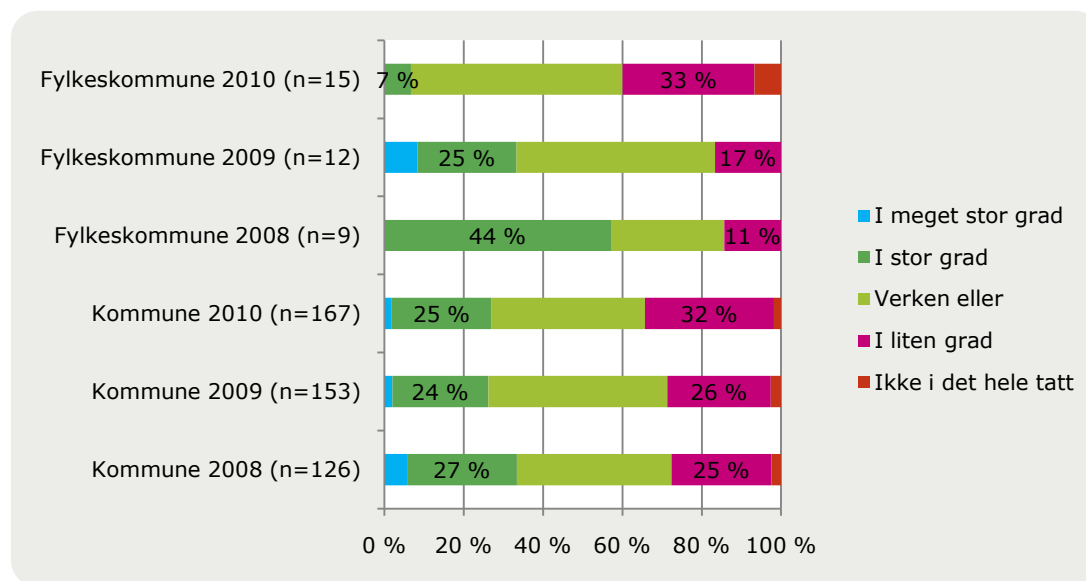
Overordnet sett fremkommer det at skoleledere i begrenset grad har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter, og mye tyder på at behovet for tiltak undervurderes eller ikke prioriteres ved mange skoler. Dette kan skyldes avgjørelser som fattes på ledelsesnivå, men også manglende interesse fra lærerne. Det er imidlertid skoleleder som har ansvar for å sikre at det finnes tilstrekkelig kompetanse til å gi et godt tilbud om særskilt språkopplæring ved skolen. Manglende kompetanse og støttetiltak kan medføre at den særskilte språkopplæringen ikke gis i tråd med overordnede intensjoner og føringer, og begrenser hvorvidt læreplanene fører til en styrket praksis ved skolene.

8.6 Skoleeiere og skolelederes forutsetninger for å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter

Det er skoleeiere og skoleledere som har det overordnede ansvaret for implementeringen lokalt, og hvor godt rustet de føler seg til å lede læreplaneimplementeringen vil kunne påvirke hvor aktivt følger opp implementeringsprosessen. Tidligere har evalueringen vist at skoleeiers kompetanse, støtte og oppfølging er av stor betydning for skolene når de skal implementere læreplanene¹⁰⁶.

Utviklingen i hvor godt rustet skoleeier føler seg med tanke på å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter illustreres i figur 31:

Figur 31: "Føler du som skoleeier deg rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010.



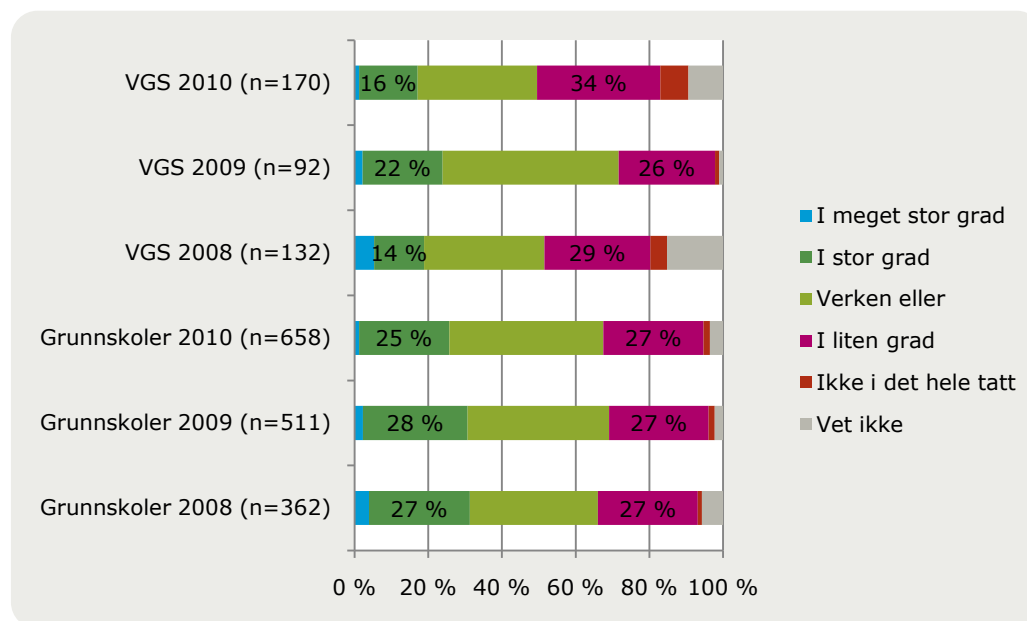
Figur 31 viser at skoleeiere i mindre grad opplever at de er godt rustet til å lede implementeringen av læreplaner for språklige minoriteter i 2010 enn hva tilfellet var i 2008. Andelen skoleeiere som opplever at de er godt rustet har blitt noe mindre i løpet av årene, både blant kommuner og fylkeskommuner. Samtidig som svarprosenten for breddeundersøkelsen har økt fra år til år, gjelder dette også andelen skoleeiere som opplever at de i liten eller ingen grad er godt rustet til å lede implementeringen.

Nærmere analyser for samtlige år viser at det i hovedsak er større kommuner som føler seg godt rustet til å lede implementeringen. I 2010 opplever 46 prosent av skoleeiere i kommuner med over 20 000 innbyggere at de er meget godt eller godt rustet til å lede implementeringen, mens det tilsvarende gjelder seks prosent av de små kommunene. Sammenliknet med 2009 har antallet skoleeiere som i liten eller ingen grad opplever seg rustet til å lede implementeringen først og fremst steget blant små og mellomstore kommuner. En årsak til at store kommuner opplever at de er bedre rustet til å lede implementeringsprosessen enn mindre kommuner kan være at skoleeier i større kommuner har tilgang på mer kompetanse, både internt og gjennom eksterne fagmiljøer. En annen forklaring kan være kommunenes organisering, og at mange mindre kommuner er tonivåorganisert og i mindre grad har flere personer med skolefaglig kompetanse. Dette understøttes av nærmere analyser, som viser at skoleeiere som har en person med særskilt kompetanse på og ansvar for å følge opp implementeringen, i langt større grad enn øvrige skoleeiere vurderer at de er godt rustet.

¹⁰⁶ Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 1*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf. Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf

Utviklingen i hvor godt rustet skoleledere opplever at de er til å lede implementeringen er også undersøkt i breddeundersøkelsene. Utviklingen illustreres i figur 32, og fordelt etter grunn- og videregående skoler:

Figur 32: "Føler du som representant for skoleleder deg rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skoler høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010.



Figur 32 viser en tendens til at skoleledere i mindre grad føler seg godt rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter i 2010 enn det første året læreplanene ble iverksatt. Det er færre skoleledere som oppgir at de i meget stor eller stor grad opplever at de er godt nok rustet, i tillegg til at flere oppgir at de i liten eller ingen grad er godt nok rustet til å lede implementeringen.

En nærmere analyse viser at hvor godt rustet skoleledere opplever at de er øker i takt med andelen minoritetsspråklige elever ved skolen, noe som kan forklares ved at disse skolene har mer erfaring og kompetanse enn andre skoler. Et flertall av de skolelederne som opplever seg som godt rustet, har også oppgitt at skoleeier har iverksatt implementeringstiltak. Dette understøtter tidligere funn i evalueringen, som har vist at skoleeiers støtte og oppfølging er av betydning for hvorvidt skoleledere føler seg godt rustet til å lede implementeringen¹⁰⁷. For øvrig oppgir skoleledere som opplever at de er godt rustet til implementeringen i høyere grad å kjenne til samtlige støtteverktøy som Utdanningsdirektoratet har distribuert enn øvrige skoler. Dette understreker igjen betydningen av støttemateriellet i implementeringsprosessen, og at det fungerer etter intensjonen der det tas i bruk.

Overordnet sett viser breddeundersøkelsen at de fleste skoleeiere og skoleledere i begrenset grad føler seg godt rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Både blant skoleeiere og skoleledere er det flere som i liten grad opplever seg som rustet enn omvendt. Det fremkommer også at kommunestørrelse og kommunenes organisering er av betydning i den sammenheng. Store kommuner med over 20 000 innbyggere, og hvor skoleeier har en person med særskilt ansvar for å følge opp implementeringen, opplever seg som bedre rustet til å lede implementeringen enn de mindre kommunene. Dette funnet må også sees i sammen-

¹⁰⁷ Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 1*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf. Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf.

heng med funn i evalueringen av implementeringen av Kunnskapsløftet, som viser at små og mellomstore kommuner har større utfordringer enn store kommuner¹⁰⁸.

8.7 Oppsummering

I løpet av virketiden til de nye læreplanene for språklige minoriteter er det iverksatt flere støtte-tiltak fra nasjonalt hold. Det foreligger både generelle og eksempelbaserte veiledere til læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål, og det er utarbeidet et kartleggingsmateriellet i tilknytning til læreplanene. Kartleggingsmateriellet er ment å styrke skolenes arbeid med kartlegging og vurdering av språkferdigheter på norsk og morsmål, og synliggjøre elevens språklige kompetanse. Utdanningsdirektoratet har sammen med NAFO utviklet og initiert et etterutdanningsprogram, som bygger på de generelle veilederne og omhandler andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner samt bruk av kartleggingsmateriellet. I tillegg er det distribuert en brosjyre som inneholder informasjon om lov- og regelverk, læreplanene, og det øvrige støttemateriellet. Som overordnet ansvarlige for implementeringen av læreplanene er også skoleeiere og skoleledere forventet å iverksette nødvendige tiltak lokalt. I det følgende oppsummeres hovedfunn knyttet til om støttemateriellet fra sentralt hold har nådd ut lokalt, og hvorvidt skoleeiere og skoleledere selv har iverksatt implementeringstiltak:

Kartleggingsmateriellet er godt kjent og benyttes lokalt, men oppleves som omfattende i praksis:

Evalueringen viser at så godt som samtlige av skoleeier- og skolelederrespondentene kjenner til kartleggingsmateriellet som er utarbeidet i tilknytning til de nye læreplanene for språklige minoriteter. Dette gjelder både skoleeiere og skoleledere på grunnskolenivå og i videregående opplæring. Både kjennskap til og bruk av kartleggingsmateriellet har økt i løpet av læreplanenes virketid, og opp mot 80 prosent av grunnskolene og halvparten av de videregående skolene oppgir at kartleggingsmateriellet er tatt i bruk. Den utbredte bruken må sees i sammenheng med at så godt som alle skoler har etablert en praksis om å kartlegge elevenes språkferdigheter i forbindelse med den særskilte språkopplæringen. Dette er i tråd med gjeldende lov- og regelverk, og er således et svært positivt funn. Et flertall av skolene som har tatt kartleggingsmateriellet i bruk benytter det til å fastsette elevens nivå og å tilpasse opplæringen. En noe lavere andel skoler benytter kartleggingsmateriellet som grunnlag for enkeltvedtak og overføring til ordinær opplæring, noe som må sees i sammenheng med at det oppleves som omfattende å bruke i praksis.

Evalueringen viser at kartleggingsmateriellet oppleves som svært omfattende å benytte i praksis, slik at de fleste skoler kun har tatt i bruk deler av kartleggingsmateriellet. Det er også utbredt praksis at andre kartleggingsverktøy benyttes i tillegg til det nasjonale, og bruk av andre kartleggingsverktøy oppgis også som en hovedårsak til at mange skoler har valgt å ta det nasjonale kartleggingsverktøyet i bruk. Skolene etterspør et mer finmasket og digitalisert kartleggingsmateriellet, som i praksis også bidrar til å effektivisere de ressursene det er nødvendig å bruke på kartlegging i forbindelse med den særskilte språkopplæringen.

Det nasjonalt utarbeidede veiledningsmateriellet er i varierende grad kjent lokalt: Det fremgår av evalueringen at skoleeiere og skoleledere i begrenset grad har kjennskap til veiledningsmateriellet som er utarbeidet i tilknytning til de nye læreplanene for språklige minoriteter, både når det gjelder eksistens og innhold. Det er først og fremst den generelle veiledningen til læreplan i grunnleggende norsk og brosjyren om lov- og regelverk for den særskilte språkopplæringen som er kjent. Kjennskap til de eksempelbaserte veilederne er mer begrenset, og bare et fåtall av respondentene oppgir å kjenne til veileder til læreplan i morsmål. Dette må også sees i sammenheng med tilbakegangen i morsmålsopplæring, og begrenset bruk av læreplanen i forbindelse med opplæringen. Det er først og fremst store kommuner og skoler med en høyere andel minoritetsspråklige elever som har kjennskap til veiledningsmateriellet, men også blant disse er kunnskap om innholdet mer begrenset. Videre fremgår det at skoleledere kan ha en tendens til å overvurdere hvorvidt de relevante lærere har satt seg inn i veiledningsmateriellet. Evalueringen viser at det kan være store variasjoner innad ved skolene når det gjelder hvorvidt lærerne i realiteten har kjennskap til innhold i veiledningsmateriellet, og det er først og fremst lærere

¹⁰⁸ NIFU STEP og ILS (2009): *Kunnskapsløftet - tung bær og bærende? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/evakl/FIRE_andre_delrapport.pdf

som har spesiell kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever som har prioritert å sette seg inn i dette.

Kjennskap til støttemateriellet fra sentralt hold påvirker læreplanenes funksjon som pedagogiske verktøy i positiv retning: Evalueringen viser at det er en positiv sammenheng mellom kjennskap til det nasjonale støttemateriellet og positive vurderinger av læreplanene som pedagogiske verktøy. Det er først og fremst kartleggingsmateriellet og de generelle veilederne til læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål som gir positive utslag. Dette viser at materialet i seg selv fungerer i tråd med intensjonene om å fungere som en støtte til skolene i implementeringsprosessen. Imidlertid er det utfordringer knyttet til å sikre at et nettdistribuert støttemateriell når frem til sin målgruppe, noe som også fremgår av andre undersøkelser¹⁰⁹. Evalueringen viser også at det i liten grad er avsatt tid til systematisk gjennomgang og drøfting av innholdet i støttemateriellet lokalt, noe som er en forutsetning for at det skal komme til nytte i den særskilte språkopplæringen.

Et fåtall av skoleeiere og skoler har deltatt i etterutdanningsprogrammet, og det er fortsatt store behov for kompetansetiltak: Evalueringen viser at det er svært få skoleeiere og skoler som oppgir at personalet har deltatt i etterutdanningsprogram i regi av NAFO og Utdanningsdirektoratet. Kun seks prosent av skolene har oppgitt at representanter for personalet ved skolen har deltatt i etterutdanningsprogrammet, og dette er i hovedsak skoler med en høy andel minoritetsspråklige elever. Hvorvidt den lave deltakelsen skyldes manglende kjennskap til etterutdanningsprogrammet eller liten interesse for å prioritere deltakelse gir ikke evalueringen grunnlag for å si noe om. Blant de skolene som har deltatt i etterutdanningsprogrammet, er det først og fremst lærere som gir særskilt norskopplæring som har deltatt ofte sammen med en representant for skolens ledelse eller fagansvarlig. Dette viser at i de tilfeller etterutdanningsprogrammet har nådd ut til skolene, er målgruppen godt truffet. Samtidig fremgår det tydelig av evalueringen at det er et stort kompetansebehov både blant skoleeiere og de enkelte skolene, og kompetansebehovet ser ut til å være større enn at det dekkes av kortere kurs og informasjonsmøter.

Det er i liten grad tatt lokale grep for å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter: Evalueringen viser at det i liten grad er rettet en systematisk innsats for å styrke implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter lokalt, noe som må sees i sammenheng med at mange skoleeiere og skoleledere opplever seg lite rustet til å lede implementeringsprosessen. Skoleeiere og skoleledere som opplever seg som godt rustet har i større grad iverksatt lokale tiltak for å styrke implementeringsprosessen enn andre, og det er i hovedsak store og mellomstore kommuner som har iverksatt lokale tiltak på nåværende tidspunkt. Hvorvidt skoleeiere har iverksatt tiltak og følger opp implementeringsprosessen påvirker skolelederes vurdering av egen implementeringsledelse i positiv retning, og disse skolelederne har i større grad selv iverksatt tiltak. Det er først og fremst informasjons- og kortere kurstiltak som er iverksatt av tiltak fra både skoleeiere og skoleledere, mens mer omfattende kompetansetiltak som etter- og videreutdanning i mindre grad er gjennomført.

Mye tyder på at behovet for tiltak er større enn det som er iverksatt nasjonalt og lokalt etter fire års virketid. Kompetansekartleggingen som ble gjennomført i 2008 dokumenterte et stort behov for kompetansetiltak blant lærere som underviser etter de nye læreplanene for språklige minoriteter. Evalueringen har avdekket mangel på og behov for kompetanse både på skoleeier- og skolenivå, noe også NAFO påpeker i sluttrapporten for gjennomføring av strategien for likeverdig opplæring i praksis. Et flertall av de lokale tiltakene som er iverksatt skjedde i løpet av læreplanenes tidlige virkeår, og behovet for tiltak har økt i takt med lenger erfaring og mer kunnskap. Etter fire års virketid er det fortsatt flere skoleeiere og skoleledere som ikke har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen, og som ikke kjenner til det nasjonale støttemateriellet som er utviklet.

¹⁰⁹ Rambøll (2009): *Organisering og gjennomføring av kvalitativ undersøkelse ved bruk av fokusgrupper med lærere. Veiledninger til læreplaner og lokalt læreplanarbeid*. Rambøll (2010): *Organisering og gjennomføring av kvalitativ undersøkelse ved bruk av fokusgrupper med lærere. Utkast til veiledning til faget mat og helse*.

Mange skoleeiere og skoleledere opplever seg mindre rustet til å lede implementeringsprosessen:

Evalueringen viser at et mindretall av skoleeiere og skoleledere føler seg godt rustet til å lede implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Denne andelen har steget i løpet av læreplanenes virketid, parallelt med at andelen skoleeiere og skoleledere som opplever at de er godt rustet har gått nedover. En årsak til dette kan være at lenger erfaring med implementeringsprosessen har ført til økt kunnskap om ulike utfordringer, og således mer usikkerhet blant de aktører som har ansvar for den lokale implementeringen. Skoleeiere i små og mellomstore kommuner opplever i høyere grad enn store kommuner at de ikke er godt nok rustet til å lede implementeringsprosessen. Faktorer som er av betydning for hvor godt rustet skoleeiere og skoleledere vurderer at de er, er blant annet spesiell kompetanse og erfaring med opplæring av minoritetsspråklige elever. Disse faktorene ser i større grad ut til å være tilgjengelig ved skoler med en høyere andel minoritetsspråklige elever, hvor det ofte er ansatt en person med særskilt ansvar for å følge opp implementeringen. Evalueringen har vist at det faktisk at mange skoleeiere og skoleledere opplever seg som dårlig rustet til å lede implementeringsprosessen har ført til at for mye ansvar uten tilstrekkelig støtte har blitt overlatt til de enkelte skoler eller lærere.

Det er i liten grad tilrettelagt for lokalt læreplanarbeid og prosesser rundt implementeringen av læreplanene ved skolene:

Et sentralt trekk ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform er at læreplanverket forutsetter at det konkrete innholdet i opplæringen, nærmere bestemt hvordan opplæringen skal organiseres og hvilke arbeidsmåter som skal benyttes, bestemmes på lokalt nivå. Dette innebærer at skolene må konkretisere de overordnede læreplanene gjennom lokale planer som er konsistente med kompetansemål og grunnleggende ferdigheter. Evalueringen viser at det på tidspunktet for fire års virketid er et mindretall av skolene som har avsatt felles tid til å drøfte de nye læreplanene for språklige minoriteter og å utarbeide lokale læreplaner for den særskilte språkopplæringen. I de tilfeller det er initiert systematisk lokalt læreplanarbeid fremstår nettopp felles tid til informasjon og diskusjon samt utvikling av lokale planer som svært betydningsfulle for en vellykket implementeringsprosess. Dette er også et suksesskriterium for å se læreplanene og den særskilte språkopplæringen i sammenheng med de øvrige fag, slik intensjonen med læreplanene er. Det er imidlertid ikke unikt for den særskilte språkopplæringen at det er utfordringer knyttet til lokalt læreplanarbeid, da dette har vist seg å være utfordrende i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet generelt¹¹⁰.

¹¹⁰ Stortingsmelding 31 (2007/ 2008): *Kvalitet i skolen*. Internett:

<http://www.regjeringen.no/pages/2084909/PDFS/STM200720080031000DDDPDFS.pdf>

9. PRAKSISENDRINGER I SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

Retten til særskilt språkopplæring i norsk grunn- og videregående opplæring skal bidra til å styrke den tilpassede opplæringen som alle elever etter gjeldende lov- og regelverk har rett til. De nye læreplanene for språklige minoriteter er styringsverktøy som nasjonale utdanningsmyndigheter har utviklet for å synliggjøre intensjoner med og krav til den særskilte språkopplæringen. Hovedansvaret for å implementere nye læreplaner for språklige minoriteter er lagt til skoleeiere og skoleledere, slik at den særskilte språkopplæringen best skal kunne tilpasses lokale behov og forutsetninger. Imidlertid er det ikke nok med nye læreplaner dersom disse ikke fører til praksisendringer som hever kvaliteten på den særskilte språkopplæringen og på sikt medfører bedre læringsresultater blant minoritetsspråklige elever. Veien fra overordnede visjoner og intensjoner til praksis kan være lang i forbindelse med reformarbeid og læreplanimplementeringer¹¹¹, og en velorganisert implementering av nye prosjekter i skolen kan ta minimum to år. Det å oppnå mer varige endringer krever et enda lenger tidsperspektiv¹¹², noe som er viktig å ta i betraktning når denne evalueringen avsluttes etter fire års virketid. Det å oppnå endringer av varig karakter krever dessuten et omfattende arbeid, godt tilpassede implementeringsstrategier, og et betydelig fokus på initiering, innsats og gjennomføring¹¹³.

Dette kapittelet undersøker hvorvidt de nye læreplanene for språklige minoriteter har ført til praksisendringer i de grunn- og videregående opplæring der læreplanene er tatt i bruk, og hva eventuelle endringer består i. Videre belyses organiseringen av særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring, og hva som er suksesskriterier og barrierer for å lykkes med å organisere et tilbud som bidrar til en styrket tilpasset opplæring. For å illustrere ulike problemstillinger og muligheter knyttet til organiseringen benyttes praksiseksempler fra dybdestudiene gjennomgående i kapittelet. Avslutningsvis oppsummeres kapittelets hovedfunn.

9.1 Praksisendringer som følge av nye læreplaner for språklige minoriteter

Evalueringen har dokumentert at det i større grad er satt fokus på praktiseringen av regelverket for den særskilte språkopplæringen i kommuner og fylkeskommuner som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Flere steder er det på ulike områder registrert en positiv utvikling, samtidig som evalueringen også har avdekket sentrale utfordringer.

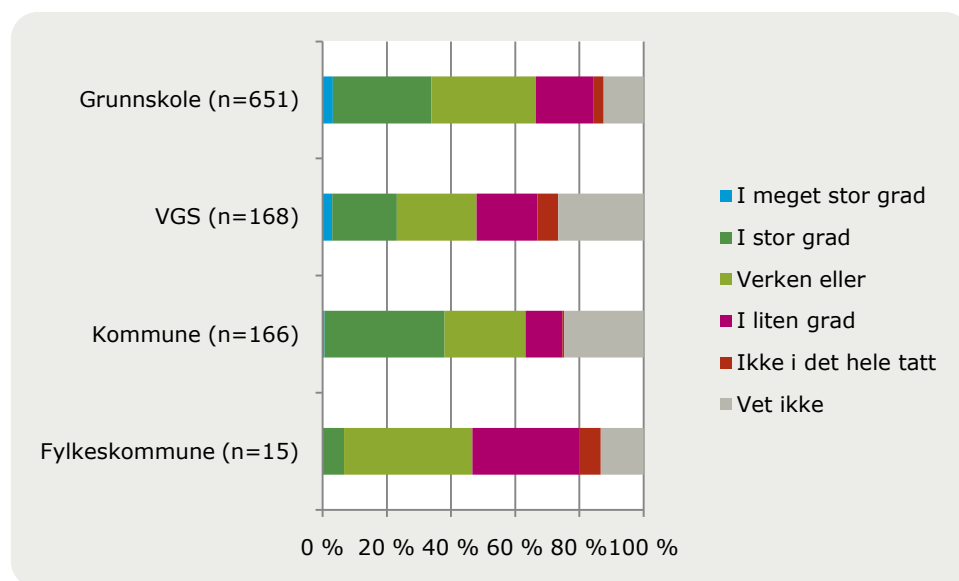
I breddeundersøkelsen høsten 2010 er skoleeiere og skoleledere bedt om å oppgi hvorvidt de nye læreplanene for språklige minoriteter etter fire års virketid har ført til praksisendringer. Svarfordelingen illustreres i figur 33, fordelt på besvarelsene til skoleeiere og skoleledere i kommuner og fylkeskommuner:

¹¹¹ Karlsen (1993): *Desentralisert skoleutvikling*. Fullan (1991): *The New Meaning of Educational Change*. Fullan (1992): *Successful School Improvement*. Telhaug (1999): *Både - og. 90-talls utdanningsreformer i et historisk perspektiv*. Fullan (2005): *Leadership and Sustainability: System thinkers in action*.

¹¹² Fullan (1991): *The New Meaning of Educational Change*.

¹¹³ Ibid.

Figur 33: "I hvilken grad vurderer du som representant for skoleleder/ skoleeier at nye læreplaner for minoritetsspråklige elever har ført til endringer i praksis på nåværende tidspunkt?" Basert på besvarelsene til skoleeiere og skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at de nye læreplanene for språklige minoriteter er tatt i bruk.



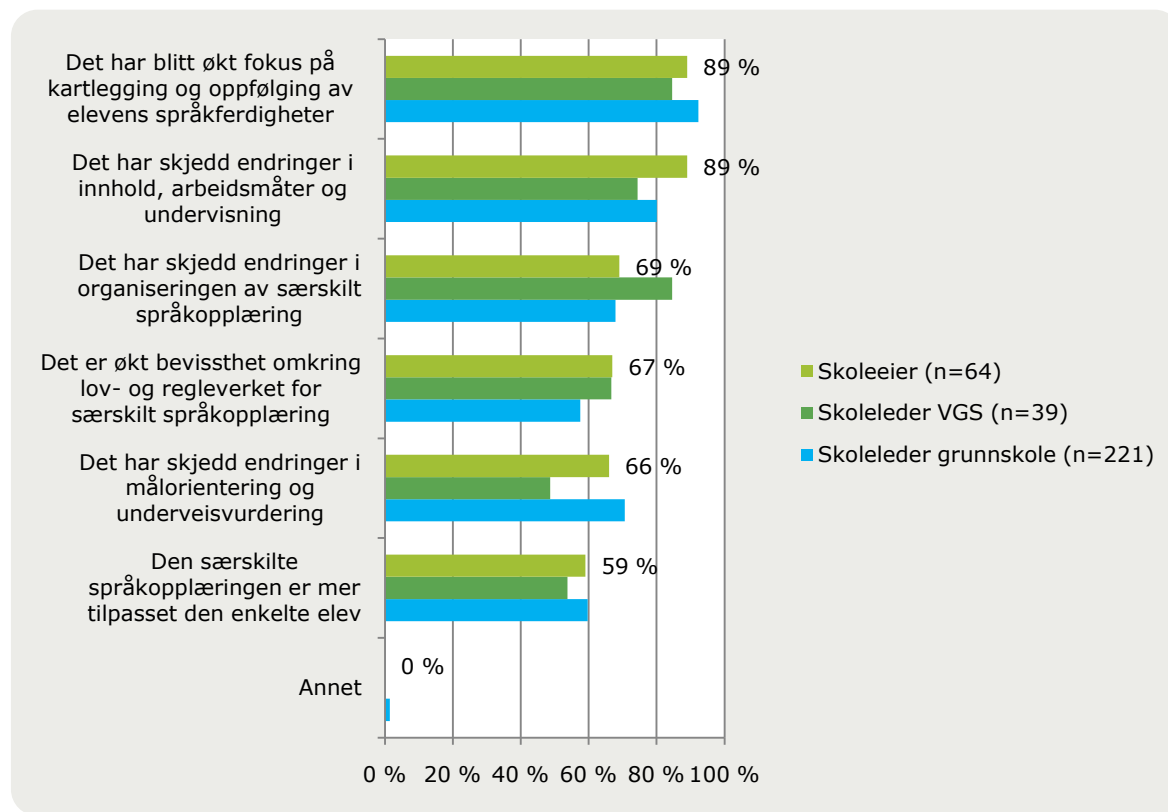
Figur 33 viser at det er variasjoner i hvorvidt det har skjedd praksisendringer som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Et mindretall av både skoleeiere og skoleledere oppgir at det i stor grad har skjedd endringer. Dette må sees i sammenheng med at læreplanene har hatt forholdsvis kort virketid sett i sammenheng med tiden det tar å implementere nye reformer og læreplaner i skolen¹¹⁴, og at implementeringsprosessen foreløpig er på et relativt tidlig stadium i mange kommuner og fylkeskommuner.

Nærmere analyser viser at de fleste av skoleeierne som har oppgitt at det i stor grad har skjedd endringer i praksis som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter tilhører mellomstore og store kommuner. Det er en betydelig andel av disse skoleeierne og skolelederne som har oppgitt selv å ha iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen, og som følger opp implementeringsprosessen gjennom tilbakemeldinger fra skolene. Ved skolene er det først og fremst skoler med over 20 minoritetsspråklige elever som oppgir at det har skjedd endringer. Skoleleders kjennskap til nasjonalt støttemateriell og vurdering av at læreplanene fungerer godt som pedagogiske verktøy har også en positiv sammenheng med hvorvidt det har skjedd praksisendringer som følge av de nye læreplanene.

De skoleeiere og skoleledere som har oppgitt at det i stor grad har skjedd endringer som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter er spurt om hvilke endringer læreplanene har ført til. Ettersom det kun er én fylkeskommunal skoleeier som har oppgitt at det har skjedd endringer, er det ikke skilt mellom kommunale og fylkeskommunale skoleeiere. Svarfordelingen illustreres i figur 34:

¹¹⁴ Karlsen (1993): *Desentralisert skoleutvikling*. Fullan (1991): *The New Meaning of Educational Change*. Fullan (1992): *Successful School Improvement*. Telhaug (1999): *Både - og. 90-talls utdanningsreformer i et historisk perspektiv*. Fullan (2005): *Leadership and Sustainability: System thinkers in action*.

Figur 34: "Hvilke praksisendringer har skjedd som følge av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleeiere og skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at læreplanene i stor eller meget stor grad har ført til praksisendringer.

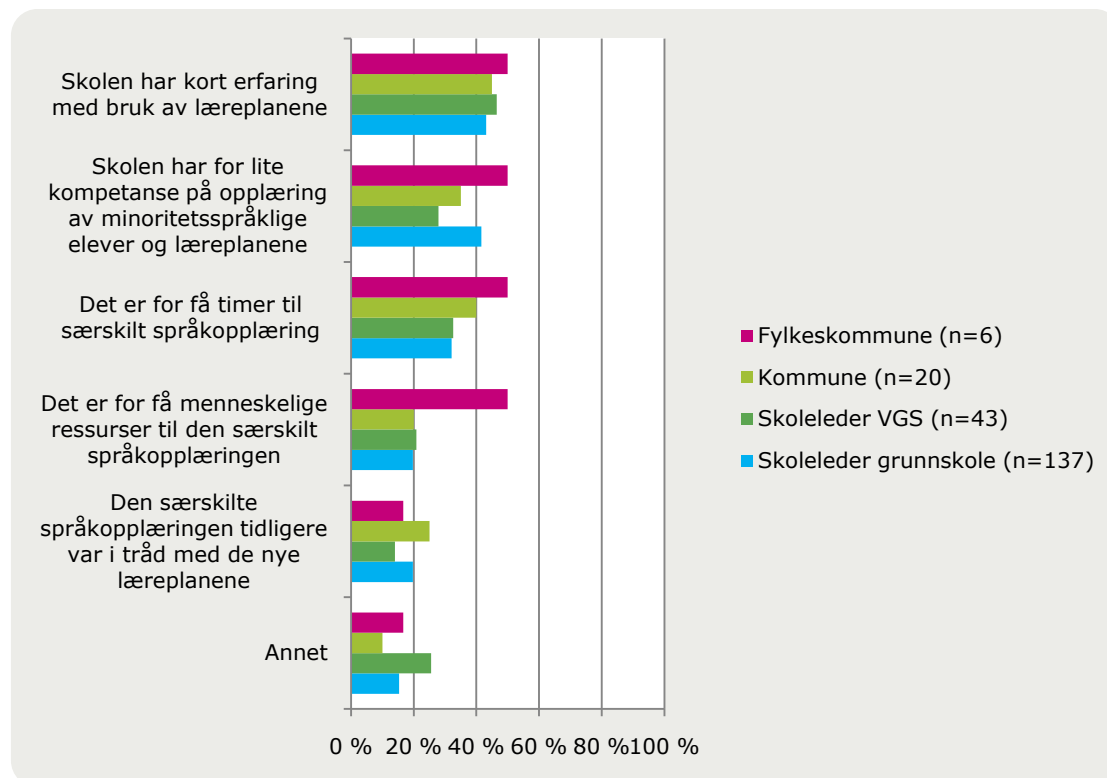


Figur 34 viser at flertallet av de respondentene som har oppgitt at det har skjedd praksisendringer som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter fremhever at det er satt økt fokus på kartlegging og oppfølging av elevenes språkferdigheter, og at det har skjedd endringer i innhold, arbeidsmåter og undervisning. Dette gjelder flertallet av både de små og de større kommunene. Endringer i organiseringen av den særskilte språkopplæringen gjelder først og fremst de mellomstore og store kommunene, og kun 30 prosent av de små. En høyere andel større kommuner, sett i forhold til de små kommunene, oppgir at det er økt bevissthet om lov- og regelverket, og at det har skjedd endringer i målorientering og underveisvurdering. Den laveste graden av endring gjelder hvorvidt den særskilte språkopplæringen er mer tilpasset den enkelte elev, noe som understøtter inntrykket av at den særskilte språkopplæringen tilrettelegges ut fra økonomiske og organisatoriske hensyn mer enn behov hos den enkelte elev. Blant kommunene som oppgir at den særskilte språkopplæringen er mer tilpasset den enkelte elev er et flertall små kommuner.

Nærmere analyser viser at samtlige av skolene med få minoritetsspråklige elever oppgir at det er blitt økt fokus på kartlegging og oppfølging av elevenes språkferdigheter som følge av nye læreplaner for språklige minoriteter. Det har i mindre grad skjedd praksisendringer i form av endret organisering og bedre tilpasning av den særskilte norskopplæringen. Ved skoler med mange minoritetsspråklige elever har det ved over 80 prosent av skolene som har endret praksis som følge av læreplanene, skjedd endringer i organisering, i innhold, i arbeidsmåter og i undervisning.

De skoleeiere og skoleledere som har oppgitt at det ikke har skjedd endringer som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter, er i breddeundersøkelsen bedt om å oppgi årsaken til dette. Svarfordelingen illustreres i figur 35, fordelt etter skoleeiere og skoleledere i grunn- og videregående skoler:

Figur 35: "Hva er årsaker til at de nye læreplanene for språklige minoriteter ikke har medført noen endringer i praksis?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleeiere og skoleledere som høsten 2010 har oppgitt at de nye læreplanene for språklige minoriteter i liten eller meget liten grad har ført til praksisendringer.



Figur 35 viser at et flertall av hovedårsaken til at skoleeiere og skoleledere oppgir at de nye læreplaner for språklige minoriteter ikke har ført til endringer i praksis på nåværende tidspunkt er kort erfaring med bruk av læreplanene. Derneest er for lite kompetanse og for få timer til særskilt språkopplæring nevnt som årsaker. Svarfordelingen vil kunne påvirkes av ulike faktorer som for eksempel kommunestørrelse og kompetanse, og nærmere analyser er gjort for å undersøke dette. Analysene viser følgende:

- Skoleeiere som opplever å være godt rustet til å lede implementeringen, oppgir for kort virketid og for få timer til særskilt språkopplæring som hovedårsaker til at læreplanene på nåværende tidspunkt ikke har medført praksisendringer. Flertallet av skoleeierne som i liten eller ingen grad opplever seg som rustet til å lede implementeringsprosessen, oppgir kort virketid og manglende kompetanse som årsaker til manglende praksisendringer.
- Flertallet av små kommuner med under 5000 innbyggere oppgir at for kort erfaring med læreplanene er hovedårsak til at det ikke har skjedd praksisendringer. Flertallet av de mellomstore og store kommunene oppgir for få timer til særskilt språkopplæring som hovedårsak til at det ikke har skjedd praksisendringer.
- Et flertall av skoleledere ved skoler med under 50 minoritetsspråklige elever oppgir at for lite kompetanse og for få timer til særskilt språkopplæring er årsaker til at det ikke har skjedd endringer som følge av de nye læreplanene. Blant skoler med en høyere andel minoritetsspråklige elever oppgir et flertall at den særskilte språkopplæringen tidligere var i samsvar med de nye læreplanene, mens en tilsvarende andel oppgir manglende kompetanse som årsak til at det ikke har skjedd endringer i praksis på nåværende tidspunkt.

Overordnet sett viser undersøkelsen at det er varierende grad av praksisendring i skolen som følge av de nye læreplanene for språklige minoriteter på nåværende tidspunkt. Dette må sees i sammenheng med læreplanenes relativt korte virketid, samtidig som det er nødvendig å være oppmerksom på andre faktorer som er av betydning for manglende praksisendring. For lite kompetanse og for få timer til særskilt språkopplæring fremheves i breddeundersøkelsen som sentra-

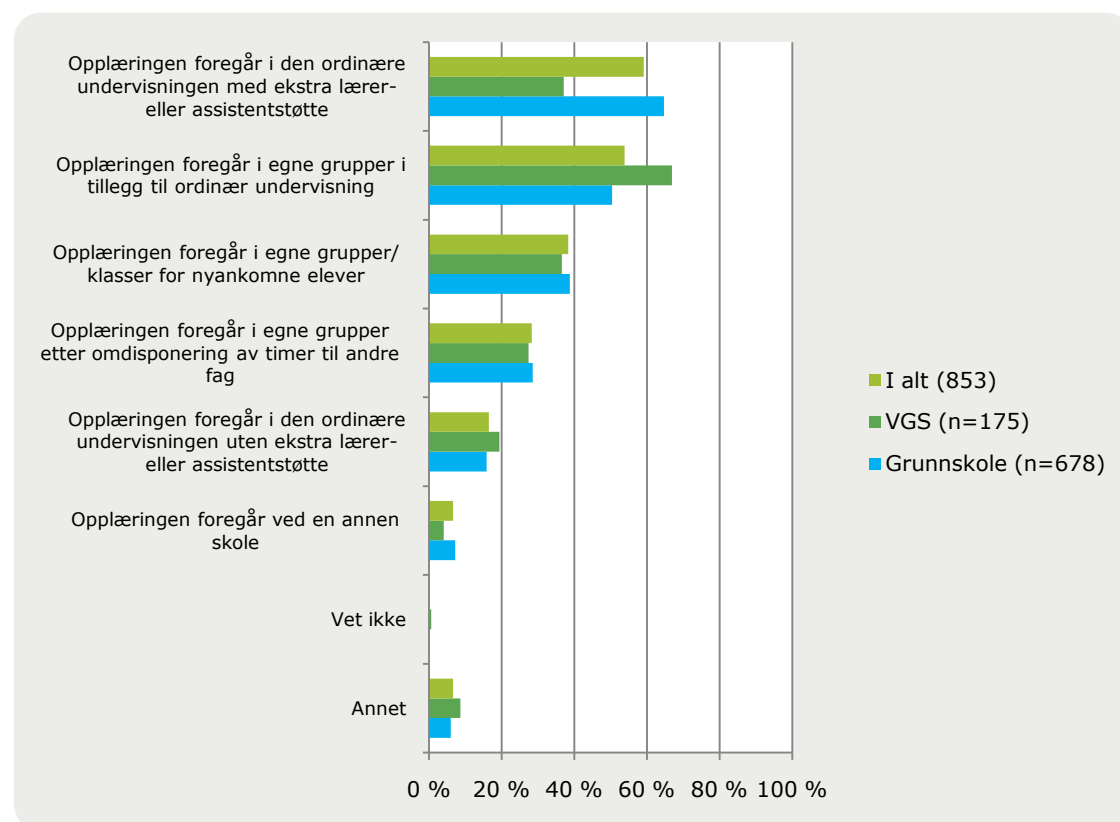
le utfordringsmomenter, noe som også understøttes av dybdestudiene. Både skoleeiere og skoleledere fremhever at det kreves god kjennskap til lov- og regelverket for å tilrettelegge for den særskilte språkopplæringen.

9.2 Organisering av særskilt norskopplæring

Som nevnt bestemmes organisering av den særskilte språkopplæringen lokalt i den enkelte kommune eller fylkeskommune, og det er skoleeier som har overordnet ansvar for at de nødvendige krav blir oppfylt. Kravene er blant annet knyttet til at alle elever i grunnskolen har rett til å gå på nærskolen¹¹⁵, og at elever i grunnskolen og videregående opplæring har rett til å tilhøre en basisgruppe med egen basislærer¹¹⁶. Den enkelte skole skal ta hensyn til de føringer som fremgår av opplæringsloven når den særskilte språkopplæringen skal organiseres, og disse undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessige forsvarlige. Hva som er pedagogisk forsvarlig avgjøres ut fra lokale behov og hensyn. Det er en forutsetning at undervisningen blir gitt på nærskolen, samt at organisering i innføringsgruppe, mottaksgruppe eller velkomstgruppe ikke er gjort til en normalordning i forhold til den samlede undervisningen. Eleven skal få særskilt norskopplæring og morsmål eller tospråklig fagopplæring ved egen skole eller nærskolen. Når det gjelder morsmålsopplæringen kan denne legges til en annen skole enn den skolen eleven vanligvis går på, eller det kan tilrettelegges for annen tilpasset opplæring dersom det ikke finnes egnet undervisningspersonale til å gi morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring¹¹⁷.

Organiseringen av den særskilte språkopplæringen er i breddeundersøkelsen undersøkt nærmere blant skoleledere i grunn- og videregående skole. Svarfordelingen på hvordan den særskilte språkopplæringen organiseres er illustrert i figur 36, fordelt på skoleledere i grunn- og videregående skoler:

Figur 36: "Hvordan er den særskilte språkopplæringen organisert ved skolen?" Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere i grunn- og videregående skoler høsten 2010. Flere kryss mulig.



¹¹⁵ Opplæringsloven § 8-1. Internett: <http://www.lovdato.no/all/tl-19980717-061-009.html>

¹¹⁶ Opplæringsloven § 8-2. Internett: <http://www.lovdato.no/all/tl-19980717-061-009.html>

¹¹⁷ Opplæringsloven § 2-8. Internett: <http://www.lovdato.no/all/hl-19980717-061.html#2-8>. Opplæringsloven § 3-12. Internett: <http://www.lovdato.no/all/hl-19980717-061.html#3-12>

Figur 36 viser at den særskilte språkopplæringen ved et flertall av grunnskolene i hovedsak foregår i den ordinære undervisningen med ekstra lærer- eller assistentstøtte, eller i egne grupper i tillegg til ordinær undervisning. At den særskilte språkopplæringen foregår i egne grupper i tillegg til ordinær undervisning forekommer ved et flertall av de videregående skolene. Utover dette er det liten variasjon mellom grunn- og videregående skoler når det gjelder organiseringen av den særskilte språkopplæringen. Et mindretall av skolelederne har oppgitt at den særskilte språkopplæringen skjer etter omdisponering av timer til andre fag, slik det tilrettelegges for gjennom læreplanverket for Kunnskapsløftet¹¹⁸.

En nærmere analyse viser at det fremkommer noen ulikheter i organiseringen av den særskilte språkopplæringen avhengig av antall minoritetsspråklige elever ved skolen. At den særskilte språkopplæringen er lagt til en annen skole forekommer i større grad ved grunnskoler med 1-10 minoritetsspråklige elever enn ved skoler med over 70 minoritetsspråklige elever. Blant de skoleledere som oppgir at opplæringen foregår i den ordinære undervisningen, er det flere skoler med få minoritetsspråklige elever som oppgir at opplæringen skjer med ekstra lærer- eller assistentstøtte enn skoler med et høyt antall minoritetsspråklige elever. Flertallet av disse oppgir at den særskilte språkopplæringen foregår i egne grupper i tillegg til ordinær opplæring.

Blant de videregående skolene synes antallet minoritetsspråklige elever å ha mindre betydning for tilbudet som gis enn blant grunnskolene. Den største forskjellen ligger i om undervisningen blir gitt ved en annen skole. Blant de videregående skolene med 1-10 minoritetsspråklige elever oppgir åtte prosent at dette er tilfellet, mens ingen av skolene med over 50 minoritetsspråklige elever oppgir det tilsvarende.

Hvordan skolene organiserer den særskilte norskopplæringen var også tema i de kvalitative dybdestudiene. Gjennom følgende to eksempler gis det mer inngående innsikt i hvordan enkelte grunnskoler har organisert den særskilte språkopplæringen, samt begrunnelser for de valgene som er tatt. Følgende eksempler er hentet fra to skoler, hvorav den første er en kombinert barne- og ungdomsskole som er delegert ansvaret for den særskilte språkopplæringen i hele kommunen. Den andre skolen er en ren ungdomsskole i en av kommunene med flest minoritetsspråklige elever i landet, og skolen er en av fokusskolene til NAFO:

¹¹⁸ Rundskriv. Udir-8-2010. Kunnskapsløftet. Fag og timefordeling for grunnopplæringen og tilbudsstruktur i videregående opplæring. Internett: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2010/Udir-8-2010-Kunnskapsloftet/>

Skole 1, kombinert barne- og ungdomsskole

Inntil våren 2010 har skolelederne lagt ut timer til språkopplæring for minoritetsspråklige elever på trinnene, og lærerne på de ulike trinnene organiserer timene seg i mellom. Det går inn i timetallet for hele trinnet, og lærerne organiserer hvem som skal drive undervisningen og antall timer i forhold til læreplanen. Det gis opplæring i grunnleggende norsk på nivå 1 og nivå 2 i egne grupper. Det har ikke vært egne grupper for nivå 3. En lærer ved skolen uttrykker at *"De elevene som er på nivå 3, kan like gjerne følge den ordinære opplæringa i klassen, og da med særskilt tilrettelegging ved behov"*. Undervisningen har foregått på slutten av dagen, styrt etter lærerens timeplan. I tillegg til dette tilbys norskundervisning i de ordinære klassene og lesegrupper for lesesvake elever. Ettersom gruppene består av elever fra ulike trinn, har dette ført til at norskopplæringen kan ha foregått parallelt med noen fag som de tospråklige elevene også burde vært med på.

Skole 2, ungdomsskole

Fra høsten 2010 har skolen en satsning på grunnleggende norsk og tilegnelse av norsk som andrespråk. Da skal det drives undervisning i grunnleggende norsk parallelt med timer til ordinær norskundervisning for alle trinn fra 1.-7. klasse, slik at alle elever ved skolen med behov for grunnleggende norsk vil få undervisning på samme tidspunkt hver uke. Dette kommer til å utgjøre minimum 3-4 timer per uke. Skoleleder sier at *"undervisninga i grunnleggende norsk skal være likeverdig det som skjer i klasserommet, slik at ikke elevene går glipp av noe"*. Undervisningen drives av lærere som har oppgitt at de ønsker det, dette for å sikre at lærerne er motiverte. Det er foretatt en ledelsesbeslutning på dette, i diskusjon med personalet. Videre fremhever skoleleder sier at *"Jeg synes det er en svakhet med læreplanen i grunnleggende norsk at det ikke er fastsatt noe timetall. For alle de andre læreplanene/fagplanene er det et timetall. Det gjør at opplæringa kan bli veldig varierende fra skole til skole"*.

Eksemplene illustrerer at skolene har tatt bevisste valg med hensyn til organiseringen av den særskilte språkopplæringen. Dybdestudiene viser at disse skolene har gjennomgått en prosess når det gjelder organisering av særskilt språkopplæring, hvor de erfaringer som er gjort danner grunnlag for endringer i organiseringen av den særskilte språkopplæringen. Grunntanken har vært at tidligere praksis endres for å oppnå en organisering av den særskilte språkopplæringen som innebærer flere fordeler for elevene. Spesifikt trekkes det frem at det er en målsetning at den særskilte norskopplæringen ikke skal gå på bekostning av elevenes deltakelse i undervisning i andre fag. Videre fremheves det som en målsetting at undervisningen i grunnleggende norsk skal være likeverdig den ordinære norskopplæringen. Dette signaliserer en holdning hos skoleledere om at særskilt norskopplæring er prioritert. Dette fremkommer også av følgende sitat fra skoleleder ved den ene av de to praksiseksemplene:

"De minoritetsspråklige elevene trenger en grunnleggende norskopplæring som kan sammenlignes med hva de norske elevene får i fremmedspråk. Norsk blir jo et slags fremmedspråk for mange av disse elevene. Men du har ulike nivå i fremmedspråk. Så kommunen skal i den forbindelse finne en metodikk å drive den grunnleggende norskundervisninga som kan være universell for kommunen, og som er hensiktsmessig for elevene. Det må forhindre frafall i videregående, det er et langsiktig mål".

Videre skal den grunnleggende norskopplæringen gis av lærere som selv er motiverte for å undervise i dette. Denne måten å fordele ansvaret på blant lærerne gjenspeiler at det er varierende holdninger til særskilt norskopplæring og varierende motivasjon blant lærerne for å drive undervisningen.

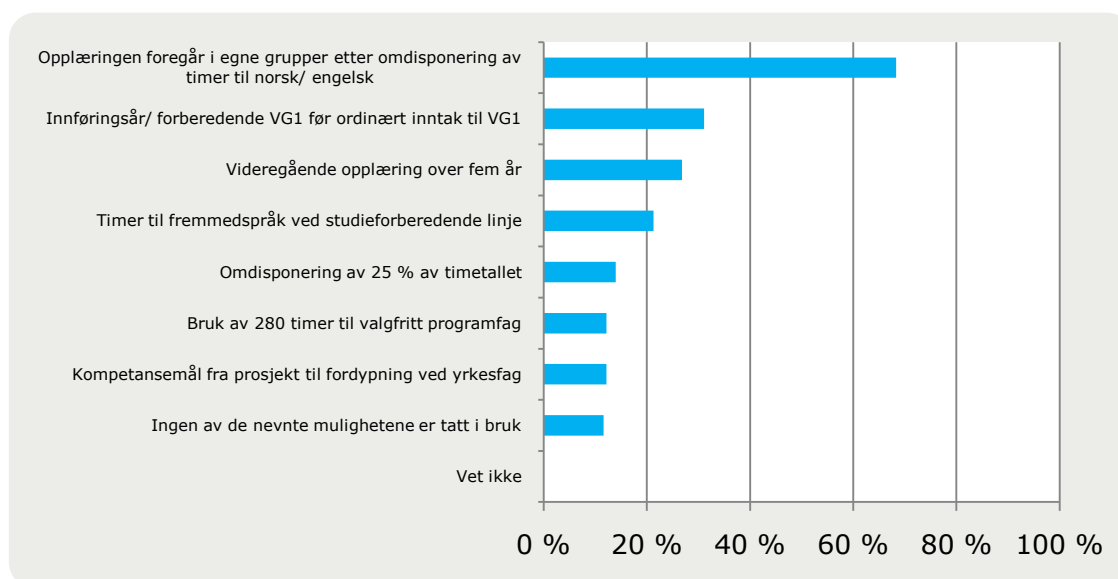
Et praksiseksempel fra dybdestudiene fremstår som forskjellig fra øvrige organiseringsmodeller. Ved flere skoler i en kommune har man tatt utgangspunkt i gruppene som får opplæring i grunnleggende norsk og strukturert resten av timeplanen rundt disse. Det foregår mye stasjonsundervisning, og lærere har kompetanse innen flerkulturell pedagogikk og migrasjonspedagogikk. Skoleeier fremhever at: *“Det er mulig å gjøre en del grep, men dette har å gjøre med våre holdninger”*. Videre understreket informanten betydningen av å ta utgangspunkt i mangfoldsperspektivet for å lage gode organisasjonsmodeller.

Etter fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring har ungdom etter opplæringsloven § 3-1 rett til tre års sammenhengende videregående opplæring. Den videregående opplæringen skal føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå. Lavere nivå betyr i denne sammenheng all opplæring som ikke resulterer i full studie- eller yrkeskompetanse¹¹⁹. Gjennom læreplanverket for Kunnskapsløftet har skoleeier og skoler muligheter til å gjøre organisatoriske grep som skal bidra til å styrke den særskilte språkopplæringen for den enkelte elev¹²⁰:

- Utvidet tid i videregående opplæring (fem år)
- Omdisponering av 25 prosent av timetallet
- Bruk av 280 timer til valgfritt programfag
- Bruk av timer til 2. fremmedspråk ved studieforberedende program
- Kompetansemål fra prosjekt til fordypning for yrkesfag

I breddeundersøkelsen høsten 2010 er det undersøkt i hvilket omfang de ulike mulighetene for å styrke opplæringen av minoritetsspråklige elever er tatt i bruk ved de videregående skolene. Svarfordelingen illustreres i figur 37:

Figur 37: “Hvilke muligheter for forsterket opplæring er tatt i bruk ved skolen?” Flere kryss mulig. Basert på besvarelsene til skoleledere ved videregående skoler høsten 2010.



Figur 37 viser at et flertall av de videregående skolene oppgir å ha tatt i bruk en eller flere muligheter til å forsterke opplæringen slik læreplanverket for Kunnskapsløftet tilrettelegger for. Et flertall på rundt 70 prosent av de videregående skolene oppgir at forsterket opplæring gis etter omdisponering av timer til norsk/engelsk. De øvrige mulighetene til forsterket opplæring er i mer begrenset grad tatt i bruk. Rundt 30 prosent av skolelederne oppgir at det er tilrettelagt for et innføringsår før ordinært inntak til videregående opplæring, og en noe lavere andel skoler er elever gitt mulighet til å ta videregående opplæring over fem år.

¹¹⁹ NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i utdanningssystemet*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf>

¹²⁰ Rundskriv. Udir-8-2010. Kunnskapsløftet. Fag og timefordeling for grunnopplæringen og tilbudsstruktur i videregående opplæring. Internett: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2010/Udir-8-2010-Kunnskapsloftet/>

Nærmere analyser viser at antallet minoritetsspråklige elever ved den videregående skolen til en viss grad ut til å påvirke hvorvidt og hvilke muligheter for forsterket opplæring som er tatt i bruk. Andelen skoler som tilbyr mulighet for å ta et innføringsår før videregående opplæring øker med antall minoritetsspråklige elever ved skolen. Andelen skoler som oppgir at muligheten til å ta videregående opplæring over fem år påvirkes i mindre grad av antall minoritetsspråklige elever ved skolen. Det samme gjelder hvorvidt timer til fremmedspråk benyttes til å tilby forsterket norskopplæring. Samtlige skoler med mer enn 50 minoritetsspråklige elever oppgir at ulike muligheter er tatt i bruk, mens andelen skoler som oppgir at ingen av nevnte muligheter er tatt i bruk er høyest blant skolene med få minoritetsspråklige elever.

Av dybdestudiene ved tre videregående skoler fremgår det at skolelederne i videregående opplæring er relativt godt kjent med mulighetene for å tilrettelegge for forsterket opplæring, men ikke alle har på nåværende tidspunkt benyttet seg av dem. Ved en av de tre videregående skolene oppgir skoleleder at noen elever får utvidet løp, men at det er utfordrende å motivere elever til å benytte denne muligheten ettersom elevene ønsker å fullføre videregående opplæring på kortest mulig tid. Ved en annen av de videregående skolene får elever i innføringsklassen automatisk utvidet tid i videregående opplæring, og dette var hovedbegrunnelsen for å opprette en innføringsklasse i utgangspunktet. To av skoleeierinformantene oppgir at enkelte av de videregående skolene i fylket tilbyr Vg1 over to år.

En av de videregående skolene oppgir at muligheten til å omdisponere 25 prosent av timetallet skal benyttes fra skoleåret 2010-2011, og at timene skal benyttes til grunnleggende norsk. Ved en annen skole har dette blitt diskutert uten at det er utprøvd, fordi det oppleves som utfordrende å organisere opplæringen som følge av 80 minutters økter og 14 parallelle klasser. Denne skolen har kun studieforberedende utdanningsprogram, og gir enkeltvedtak for ekstra timer i norsk og engelsk til 5-6 elever per trinn per år. En annen av de videregående skolene har innført en løsning hvor de omdisponerer timer til engelsk slik at elevene får engelsk over to år av fem timer i uka på Vg1 og Vg2, og at engelsk blir programfag på Vg2. Videre gir skolen tilbud om ekstra timer i norsk på Vg3, slik at elevene kan ta norsk som programfag. Med denne løsningen blir morsmål og norsk programfag, noe som i prinsippet innebærer at elevene har ett programfag i form av engelsk. Skoleleder påpeker imidlertid at få av disse elevene går ut med et komplett vitnemål etter tre år. Fra høsten 2011 har videregående skoler i fylket planlagt å samarbeide for å danne grupper med elever på tvers av skolene. Skoleeier opplever dette tiltaket som et godt supplement for de minoritetsspråklige elevene, særlig med hensyn til engelsk i studiespesialiserende utdanningsprogram hvor mange elever ikke har hatt engelsk på ungdomsskolen som følge av at de har hatt norsk. Ved en av de videregående skolene forekommer det at enkelte elever som er dyktige i sitt morsmål velger morsmålet som sitt andre fremmedspråk. Disse elevene får da ledige timer på timeplanen, hvor skolen tilbyr disse elevene opplæring i grunnleggende norsk. Det var kun en av de videregående skolene i vårt utvalg som hadde yrkesfaglige utdanningsprogram. Denne hadde ikke benyttet muligheten rundt kompetansemål i prosjekt til fordypning.

Gjennom dybdestudiene er det innhentet konkrete eksempler på hvordan den særskilte norskopplæringen er organisert ved videregående skoler, og i det følgende fremheves eksempler fra tre skoler. Organiseringen ved disse skolene har noen fellestrekk, men det er også noen interessante forskjeller:

Videregående skole 1, studiespesialiserende studieprogram

Denne videregående skolen har en egen innføringsklasse, hvor læreplan i grunnleggende norsk følges. Minoritetsspråklige elever med rett til særskilt norskopplæring i ordinære klasser følger også læreplan i grunnleggende norsk, da i kombinasjon med ordinær læreplan i norsk. Imidlertid er det ikke tatt noen formell beslutning om bruk av læreplan på skoleeiernivå, og skoleleder oppfatter det som utydelig hvilket særskilt språkopplæringstilbud det er tenkt at elevene skal ha. Skolen har valgt å gi elevene ordinær undervisning i norsk, og timer i grunnleggende norsk på slutten av dagen. Tidligere ble de minoritetsspråklige elevene tatt ut av ordinær opplæring for å få norsk som andrespråk, mens de nå får norskundervisning sammen med klassen i tillegg til grunnleggende norskopplæring. Begrunnelsen for dette er i følge skoleleder at *"vi tenker at elevene mister pensumrelatert norsk. Vi valgte å gi dobbelt opp, 3 timer ekstra med grunnleggende norsk"*. Denne organiseringen er imidlertid ikke uten utfordringer. Den største utfordringen er knyttet til at undervisningen i grunnleggende norsk foregår på ettermiddagen. Skoleleder peker på at *"Ikke alle er så motiverte for dette, de vil gjerne gå hjem"*.

Videregående skole 2, yrkesfaglig studieretning

Skolen har en egen innføringsklasse hvor tre lærere gir systematisk norskopplæring rundt 13 timer i uken, og denne skal følge læreplan i grunnleggende norsk. For elever som går i ordinære klasser har skoleledelsen delegert ansvaret for å beslutte hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge til lærerne. De fleste elever følger både ordinær læreplan i norsk og læreplan i grunnleggende norsk. Skolens begrunnelse er at dette gir elevene flere timer i norsk totalt (3 timer per uke), og at elevene får delta i norskundervisning som gir mulighet for karakter. Deltakelse på undervisning i grunnleggende norsk tilbys på fem ulike tidspunkter i uken av 90 minutter av gangen. Årsaken til denne organiseringen begrunnes av skoleleder på følgende måte:

"De fleste elever vil jobbe mot å få en karakter i vanlig norsk, og verdien av denne karakteren er høy for eleven. Å overtale elevene til bare å ta grunnleggende norsk sitter langt inne. Hvis de får med seg noe i den vanlige timen og får grunnleggende norsk i tillegg, er det kanskje bedre enn bare å få tilbud om grunnleggende norsk".

Samtidig har skolen erfart noen utfordringer knyttet til denne organiseringen:

"Utfordringen er å få elevene til å møte opp. Avdelingslederne vil gjerne at elevene skal være med på alle yrkesfagstimer. Og når da timene i grunnleggende norsk er i tillegg, så har de andre elevene fri på disse tidspunktene [...] Elevene trekker seg fra tilbudet fordi det ikke passer inn i timeplanen".

For å løse problemet med at elevene avstår fra tilbudet, at faget ikke kommer på vitnemålet, og at ingen fører fravær har skolen besluttet å endre organisering fra høsten 2011. De skal da omfordele 25 % av timene i yrkesfag til grunnleggende norsk, og grunnleggende norsk skal foregå på slutten av hver dag slik at elevene får med seg det viktigste av den yrkesfaglige undervisningen: *"De slipper da typisk unna ryddinga i verkstedstimen, men får med seg starten av økta".*

Videregående skole 3, studiespesialiserende utdanningsprogram

Skoleåret 2009/2010 ble det opprettet en egen innføringsklasse for minoritetsspråklige elever med kort botid og behov for særskilt språkopplæring. Innføringsklassen utgjør et ekstra skoleår for eleven. Tilbudet ble opprettet fordi det ble vurdert som hensiktsmessig å tilby denne elevgruppen intensiv norskopplæring i ett år, før de begynner på Vg1. Det er omkring 10 elever i klassen, og disse følger læreplan i grunnleggende norsk i kombinasjon med tilpasninger i ordinær læreplan. Når innføringselevene går ut av klassen fra våren vurderes deres språknivå med kartleggingsmateriellet til læreplan i grunnleggende norsk, før de eventuelt overføres til undervisning i vanlige klasser. Det ligger i timeplanstrukturen at elevene kan gå ut av klassen for å få særskilt norskopplæring eller annen tilleggsundervisning. På den ene siden er intensjonen bak denne organisasjonsmodellen å gjøre elevene best mulig rustet til videregående opplæring og å gi et godt tilbud om særskilt norskopplæring. På den andre siden har det vært utfordringer knyttet til å rekruttere elever til å delta i tilbudet:

"Vi hadde stort grasrotarbeid for å få tak i elevene med behov for et innføringsår allerede i ungdomsskolen, i den grad det lot seg gjøre. Vi fikk tak i 10 til slutt. Vi måtte innkalle foreldrene og forklare at det er den beste løsningen. Mange av elevene har lyst til å gå som de andre norske elevene og bli ferdige på bare tre år. Mange av dem er eldre enn de andre elevene i utgangspunktet. Da er ett og to år mye".

For minoritetsspråklige elever utenfor innføringsklassen som har rett til særskilt norskopplæring, følger opplæringen tilpasninger i den ordinære læreplanen i norsk. På Vg1 har disse elevene fire timer tilpasset norsk og to timer ekstra i en egen gruppe.

Som det fremkommer av de nevnte eksemplene oppleves det som utfordrende å tilrettelegge for en god særskilt språkopplæring, samtidig som det arbeides aktivt med å finne hensiktsmessige løsninger flere steder. Av dybdestudiene fremkommer det at mange skoler fremhever at både mangel på karakterer og valgfrihet medfører utfordringer for implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk. En representant for skoleeier på fylkesnivå forklarer at:

"Hovedutfordringen er at elevene ikke får karakter dersom de følger læreplan i grunnleggende norsk. Ellers er det en god tanke, absolutt. Men vi har ingen mulighet til å si at eleven må følge denne læreplanen selv om eleven har svake norskkunnskaper. Det er problematisk. Vi kan veilede opp og ned og i mente, men det er vanskelig og nå frem når elevene vil følge den ordinære læreplanen i norsk".

9.3 Organisering av morsmålsopplæring

Et gjennomgående funn i evalueringen er at morsmålsopplæring tilbys i større grad i grunnskolen enn ved videregående skoler. Som nevnt i kapittel 4 har evalueringen vist at det er en synkende andel skoler som oppgir at eleven får tilbud om morsmålsopplæring, og i videregående skole er dette tilbudet nesten ikke-eksisterende. Tall fra GSI viser at mens antallet elever som får morsmålsopplæring synker, øker antallet elever som får tospråklig fagopplæring og annen særskilt

opplæring. Dette understøttes av tilbakemeldinger som er mottatt i løpet av evalueringsperioden, hvor flere skoleeiere og skoleledere forteller at de har gått bort fra å gi tilbud om morsmålsopplæring til fordel for særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Det er heller ikke alle skoler som selv tilbyr morsmålsopplæring, ettersom denne kan gis ved en annen skole enn den eleven til vanlig går ved.

Hva som er hovedårsaker til tilbakegangen i morsmålsopplæringen vil belyses nærmere senere i dette delkapittelet. I det følgende gis det eksempler på hvordan morsmålsopplæringen i praksis kan organiseres, hentet fra dybdestudiene som er gjennomført:

Fylkeskommune 1

I denne fylkeskommunen kjøper skoleeier tjenester fra det lokale voksenopplæringscenteret, slik at minoritetsspråklige elever med rett til morsmålsopplæring kan følge norskopplæringen der. En fordel som trekkes frem med denne modellen, er at voksenopplæringscenteret har ansatte med migrasjonspedagogisk kompetanse. Skoleeier sier at *“manglende kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever med manglende norskferdigheter er en stor utfordring, både i grunnskolen og videregående skoler”*.

Kommune 1 og kommune 2

I disse kommunene har skoleeier delegert ansvar for tilbud om morsmålsopplæring og koordinering av morsmåls lærere til en mottaksskole. Morsmålsopplæringen gis etter skoletid, og elever ved ulike skoler får skyss til mottaksskolen slik at de kan delta i undervisningen. Rett til morsmålsopplæring nedfelles i et tilleggsvedtak, slik at elevene har rett til særskilt norskopplæring ved skolen de går til vanlig. Retten til særskilt norskopplæring opprettholdes selv om eleven har tilstrekkelige norskferdigheter til at retten til morsmålsopplæring faller bort. Den tospråklige fagopplæringen foregår ved skolen eleven går til vanlig, og skolen bestiller da morsmåls lærere gjennom mottaksskolen.

Kommune 3

Denne kommunen styres etter resultater og mål, og det er utviklet indikatorer for måloppnåelse. Det er politisk vilje i kommunen når det gjelder å heve læringsresultatene til minoritetsspråklige elever, og skoleeier har derfor i lengre tid hatt et sterkt fokus på opplæring av minoritetsspråklige elever i kommunen. Skoleeier har satt seg inn i de nye læreplanene, og har en holdning om at morsmålet er av stor betydning for elevenes mulighet til å oppnå gode læringsresultater. Det er foretatt en gjennomgang av morsmålsopplæringen for å vurdere om denne er effektiv. En konklusjon av dette var at kompetanse blant personalet i skolen er avgjørende for at læreplanenes intensjoner og kommunens mål for opplæringen skal realiseres. Skoleeier oppfatter at hovedtanken bak de nye læreplanene er at kompetansetiltak skal iverksettes, og at det skal skje en opprydding av den særskilte språkopplæringen. Kompetansehevingstiltak er gjennomført overfor alle skoler, og både skoleledere og lærere, herunder morsmåls lærere, har deltatt. Morsmålsopplæring tilbys ved alle skoler hvor elever har rett til dette, og morsmåls lærere reiser rundt til de aktuelle skolene.

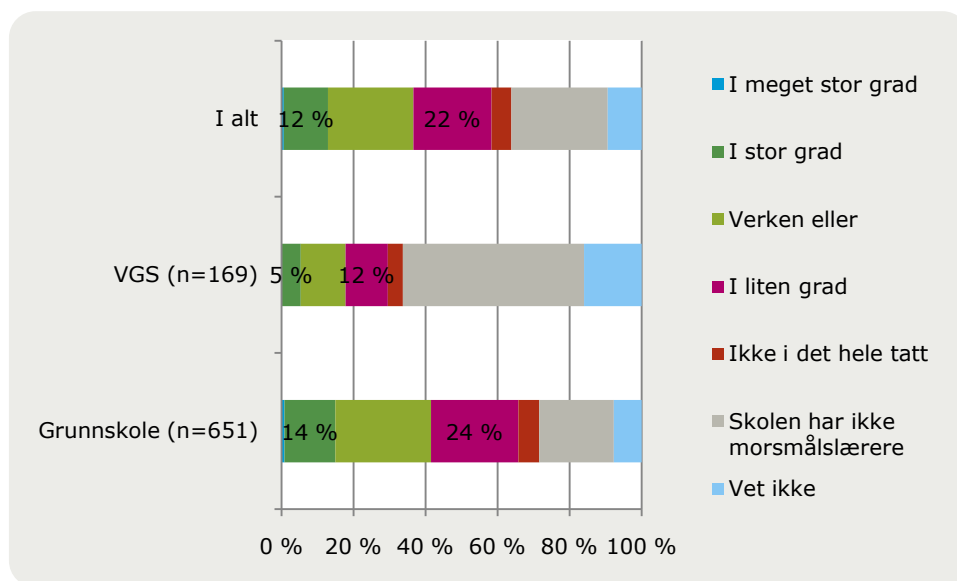
Både skoleeiere og skoleledere påpeker i dybdestudiene for samtlige år evalueringen har pågått at det er utfordringer knyttet til organiseringen av morsmålsopplæring. Skoleeierne fremhever at det er en utfordring å finne kvalifiserte morsmåls lærere og tospråklige fagassistenter, og at de økonomiske ressursene begrenser mulighetene til å organisere morsmålsopplæringen på en god måte. At morsmåls lærerne har manglende tilhørighet ved skolen som følge av at de ofte arbeider litt ved flere forskjellige skoler fremheves som en utfordring av skolelederne.

Kompetansekartleggingen som ble gjennomført blant lærere viser at over halvparten av lærerne som underviser i morsmål og/eller tospråklig fagopplæring arbeider ved flere skoler. Skolelederne mener dette vanskeliggjør kvalitetssikringen av morsmålsopplæringen, i tillegg til at det er utfordringer knyttet til å etablere samarbeid mellom morsmåls lærere og øvrige lærere.

For at morsmålsopplæringen skal bidra til å gi elevene en mest mulig tilpasset opplæring, må den sees i sammenheng med læreplaner og opplæring i de øvrige fag. De nye læreplanene for språklige minoriteter er utformet slik at de skal sees i sammenheng med den øvrige opplæringen. Evalueringen har vist at dette forekommer i begrenset grad, noe som blant annet henger sammen med morsmålslærernes stillingsforhold ved flere ulike skoler. Ved skoler hvor skoleledelsen har utarbeidet føringer for samarbeid mellom morsmålslærere og andre lærere ser samarbeidet ut til å fungere bedre enn ved de øvrige skoler¹²¹. Det er imidlertid ikke flertallet av skoleeiere eller skoleledere som har gitt formelle føringer om at det skal foregå samarbeid mellom morsmålslærere og øvrige lærere.

Breddeundersøkelsen høsten 2009 viste at 30 prosent av skoleeiere og opp mot halvparten av skoleledere ved skoler med lærere i morsmål eller tospråklig fagopplæring hadde utarbeidet føringer for samarbeid mellom morsmålslærere og øvrige lærere, og dette var ingen betydelig endring sammenliknet med svarfordelingen i 2008. De skolelederne som oppga å ha tatt i bruk de nye læreplanene ble høsten 2010 bedt om å vurdere hvorvidt læreplanene har ført til samarbeid mellom morsmålslærere og de øvrige lærerne ved skolen. Svarfordelingen illustreres i figur 38, fordelt etter skoleledere i grunn- og videregående skole:

Figur 38: "På nåværende tidspunkt, i hvilken grad vurderer du at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført samarbeid mellom lærere som underviser i morsmål og øvrige lærere ved skolen?" Basert på besvarelsene til skoleledere høsten 2010, som har oppgitt at nye læreplaner for språklige minoriteter er tatt i bruk.



Figur 38 viser at de nye læreplanene i begrenset grad har ført til mer samarbeid mellom morsmålslærere og lærere i de øvrige fag, på tross av at dette er noe av intensjonen bak utformingen av læreplanene. I alt oppgir i overkant av 15 prosent av skolelederne at læreplanene i stor grad har ført til samarbeid, mens opp mot 25 prosent oppgir at dette i liten grad er tilfelle. Mange skoleledere oppgir også at de ikke vet hvorvidt de nye læreplanene for språklige minoriteter har ført til mer samarbeid mellom lærere som underviser i særskilt språkopplæring og øvrige lærere, noe som understøtter inntrykket av at skoleledere ikke har gitt føringer for eller nødvendigvis følger opp hvorvidt den særskilte språkopplæringen sees i sammenheng med de øvrige fag.

Nærmere analyser viser at skoler med over 50 minoritetsspråklige elever i høyere grad enn skoler med færre minoritetsspråklige elever har oppgitt at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført samarbeid. Samtidig skal det understrekes at manglende samarbeid mellom morsmålslærere og øvrige lærere også forekommer ved skoler som har mange minoritetsspråklige elever.

¹²¹ Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Internett: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_læreplaner_grignorsk.pdf

Gjennom dybdestudiene belyses skolenes organisering av morsmålsopplæringen nærmere. En av skolene, som er en kombinert barne- og ungdomsskole, forteller at morsmålsopplæring tilbys elever på de laveste trinnene i barneskolen. Etter femte klasse tilbys elevene tospråklig fagopplæring, enten ved at morsmåls læreren er inne i den ordinære undervisningen og jobber parallelt med den norske læreren eller ved at morsmåls læreren tar ut elevene i grupper og jobber med fagstoffet på morsmålet. Det fremkommer også at enkelte av skolene for alle eller enkelte trinn i realiteten har erstattet morsmålsopplæring med tospråklig fagopplæring, men at de i varierende grad er bevisst på dette. En skoleleder oppgir at *"tospråklig fagopplæring er jo nesten å anse som morsmålsundervisning"*. En skoleleder ved en annen skole informerer om at:

"Skolen tilbyr ikke morsmålsopplæring, men tospråklig fagopplæring. Elevene tas da ut av den ordinære undervisningen i grupper, og får tospråklig fagopplæring av morsmåls lærer. Morsmåls lærerne er imidlertid tilsatt på en annen skole og arbeider ved flere forskjellige skoler, så i realiteten tilpasses den tospråklige fagopplæringen mer lærerens timeplan enn elevens behov".

En tredje skolelederinformant omtaler tilbudet om tospråklig fagopplæring på denne måten: *"Generelt så kan en si at det er en slags leksehjelp"*.

Flere av både skoleeierne og skolelederne stiller spørsmål ved kvaliteten på tilbudet om særskilt språkopplæring, og påpeker at det er utfordrende å lykkes med å gi et tilbud som vil ha god effekt for elevene. Dette er en alvorlig problemstilling, som sammen med manglende kjennskap til og ulik tolkning av lovverket må sees på som en forklaring på tilbakegangen i morsmålstilbudet. Flere skoleeiere og skoleledere opplever lov- og regelverket om særskilt språkopplæring som utydelig, og de påpeker at det er rom for mange ulike tolkningsmuligheter. Blant tolkningene er det at det er frivillighet knyttet til å gi tilbud om morsmålsopplæring, og at det er valgfrihet knyttet til bruk av læreplan i morsmål. Denne usikkerheten kommer som følge av frivilligheten rundt bruk av læreplan i grunnleggende norsk, og følgende formulering i læreplan i morsmål: *Skoleeier/skolen velger om morsmålsopplæring etter læreplan i morsmål for språklige minoriteter skal være en del av den særskilte norskopplæringen*¹²². Flere av informantene blant både skoleeiere og skoleledere påpeker at tydelige politiske signaler fra nasjonalt og lokalt hold tilsier at norsk skal prioriteres fremfor morsmålsopplæring. Ettersom elevenes behov for morsmålsopplæring foretas på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering, er det dermed nærliggende for mange skoleeiere og skoleledere å velge bort å bruke ressurser på morsmålsopplæring.

Flere av skoleeierne og skolelederne understreker at det å rekruttere lærere til morsmålsundervisning er utfordrende. Enkelte opplever at det er utfordrende å finne morsmåls lærere med tilfredsstillende lærer- og undervisningskompetanse, og dette er noe av grunnen til at tilbudet om morsmålsopplæring tilbys i mindre grad enn det i realiteten er behov for. En skoleeierinformant fra en kommune beskriver utfordringen på følgende måte:

"Kvaliteten er ikke god nok på morsmåls lærerne, selv om den er mye bedre enn tidligere. Vi har morsmåls lærere som har tatt lærerutdanning, men da vil de ikke være morsmåls lærere lenger. [...] Suksesskriteriet er at morsmåls lærer har lærerutdanning i bunn og snakker flytende norsk, vi må ha de samme kriterier som til den ordinære læreren. Nå er vi knallstrenge på å ansette, og ansetter ikke noen som ikke kan brukes til annen undervisning også."

En skoleleder fra en videregående skole tydeliggjør hvor komplisert dette kan være:

"Vi har brukt morsmåls lærere for å forklare ord og setningsoppbygging, men ikke i fagopplæring. Vi har prøvd å spørre skoleeier hvor vi skal finne denne læreren som underviser i kjemi på kurdisk. [...] Skolen har unnlatt å opplyse elevene om tospråklig fagopplæring fordi vi ikke vet hvor vi skal finne kvalifisert personale [...] Jeg har dårlig samvittighet for dette, ettersom vi har opplysningsplikt".

¹²² Læreplan i morsmål. Internett: <http://www.udir.no/grep/Lareplan/?laereplanid=432536>.

Denne skolelederen innrømmer at skolen opplever utfordringen med å finne kvalifiserte morsmålsopplærere som så presserende at de unnlater å opplyse elevene om at de har rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

En annen utfordring er knyttet til at behovet for morsmålslærere i ulike språk varierer med elevenes språkbakgrunn og sammensetningen av elever på skolen. Dette medfører at morsmålslærere som har blitt ansatt på et tidspunkt hvor det var behov for morsmålslærere på et bestemt språk kan bli overflødig når eleven går ut av skolen eller retten til morsmålsopplæring faller bort. Denne problemstillingen illustreres av følgende sitat:

"Når en elev med rett til morsmålsopplæring ikke har denne retten lenger, så sitter skoleeier igjen med morsmålslærere som ikke kan brukes. Det er arbeidsbortfall. Arbeidsmiljøloven trer i kraft, med fast tilsetning etter x antall år. Når du ikke har behov for dem som morsmålslærer eller i redusert stilling, så er kommunen pliktet til å skaffe dem annet arbeid. Det er et problem. Vi får masse runder med fagforeningen og skolenes landsforbund. De vil at morsmålslærerne skal fortsette som lærere, men de kan jo ikke ordentlig norsk. Så må vi heller få dem over i annet arbeid og betale mellomledet".

Denne utfordringen henger nært sammen med arbeidsforholdet til morsmålslærere, og at morsmålslærere mange steder er tilsatt ved en skole og reiser rundt til flere skoler. En informant uttrykte bekymring vedrørende elevenes læringsutbytte som følge av denne organiseringen: *"Jeg setter store spørsmålstegn til utbyttet elevene får av å ha morsmålsopplæring to ganger i uka med en løsrevet lærer".*

Av dybdestudiene fremkommer det at det er variasjoner i hva skoleeiere og skoleledere opplever som hensikten med morsmålsopplæring, og deres holdninger til og kunnskap om betydningen av morsmål i et helhetlig språklæringsperspektiv. Det synes som en utbredt holdning at hensikten med morsmål er at eleven skal lære norsk, mens den egenverdien morsmålet kan ha for identitetsdannelse og flerspråklighet i mindre grad er vektlagt. I flere tilfeller understrekes det at tilnærmingen til verdien av morsmål like mye er et spørsmål om ressurstildeling og prioriteringer som kunnskap betydningen av morsmål i språkutviklings- og danningssammenheng. I den forbindelse er det interessant at en skoleeier fremhever at den lokalpolitiske forståelsen av betydning av morsmål vil være et grunnleggende suksesskriterium eller en barriere for morsmålsopplæringstilbudet i praksis.

Manglende kunnskap om elevenes språkferdigheter er også en utfordring flere steder, og gir særlig utslag ved overgang fra grunn- til videregående opplæring. Utfordringen består i at enkelte minoritetsspråklige elever viser seg å ha et lavere nivå på sine norskkunnskaper enn forventet, tatt i betraktningen deres botid og skolegang i Norge. Representanter for skoleeiere for videregående skoler peker på at det forekommer at *"elevene ikke har fått den særskilte språkopplæringen de har hatt behov for i grunnskolen"*, og derav har for dårlige norskerferdigheter til å følge opplæringen i videregående skole. En annen skoleeier på fylkeskommunalt nivå påpeker videre at *"inn-satsen må først og fremst iverksettes i grunnskolen"*. Denne informanten understreket at utsagnet ikke var ment å reflektere en ansvarsfraskrivelse. Dette tyder for det første på at elevenes språkferdigheter ikke kartlegges godt nok mange steder, og at det ikke er tilstrekkelig fokus på å sikre at elevene har et tilfredsstillende læringsutbytte. I tillegg fremkommer det en problemstilling knyttet til overgang fra grunn- til videregående skole for denne elevgruppen, og at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig god koordinering mellom de ulike trinnene.

De nevnte utfordringene er alle gjeldende ved både grunnskoler og videregående skoler. Funnene fra evalueringen viser tydelig at videregående skoler opplever enkelte andre utfordringer i tillegg. Dybdestudiene med skoleeiere, skoleledere og lærere ved videregående skoler viser at utfordringene er enda større her enn i grunnskolen, noe som forklarer hvorfor tilbud om morsmålsopplæring er nærmest ikke-eksisterende. Blant enkelte fylkeskommunale skoleeiere og skoleledere er det en holdning om at morsmålsopplæring ikke skal tilbys i videregående opplæring, noe som fremkommer av utsagn som *"Vi har tenkt at morsmålsopplæring er grunnskolenes område"* og *"De fleste elever gjør seg ferdig med morsmål i grunnskolen"*. Det at morsmålsopplæring i så liten grad tilbys i videregående opplæring kan ses som brudd på opplæringslova § 3-12, noe som er særlig urovekkende med tanke på de minoritetsspråklige elevene som ankommer Norge i løpet

av ungdomsårene og dermed har begrensede norskferdigheter før de starter videregående opplæring. En skoleeier argumenterer imidlertid for at de fleste i gruppen sent ankomne minoritets-språklige elever har tilstrekkelige ferdigheter i sitt morsmål fra hjemlandet, og dermed kun vil ha behov for særskilt norskopplæring:

"De som kommer som 16-åring har som regel læret morsmålet sitt. Hvis de ikke kan dette er ofte på grunn av lærevansker. Da vil denne eleven også få krav på spesialundervisning og særskilt norskopplæring. Ved ytterligere kartlegging kan det hende at det vil vurderes at det bør gis morsmål, men dette er i ytterste tilfelle".

9.4 Oppsummering

Veien fra overordnede visjoner og intensjoner til praksis kan være lang i forbindelse med reformarbeid og læreplanimplementeringer¹²³. Som for Kunnskapsløftet for øvrig er ansvaret for å implementere nye læreplaner for språklige minoriteter lagt til skoleeiere og skoleleder, mens det fra nasjonalt hold er iverksatt tiltak som skal bidra til å støtte implementeringsprosessen. Både nasjonal og internasjonal forskning på implementerings- og endringsarbeid i skolen kan sammenfattes med at det å oppnå endringer av varig karakter er en komplisert prosess som krever et omfattende arbeid. Godt tilpassede implementeringsstrategier og et betydelig fokus på initiering, innsats og gjennomføring er viktige suksesskriterier¹²⁴. På tidspunktet denne evalueringen avsluttes har læreplanene vært gjeldende i fire år. I det følgende oppsummeres hovedfunn knyttet til hvorvidt de nye læreplanene for språklige minoriteter har ført til endringer i praksis etter fire års virketid:

Det er økt bevissthet om hva de nye læreplanene for språklige minoriteter innebærer, men begrenset hvorvidt de har ført til praksisendringer etter fire års virketid: Evalueringen viser at både skoleeiere og skoleledere i større grad er bevisst på og kjent med hva de nye læreplanene for språklige minoriteter innebærer etter fire års virketid, men et mindretall av skolene oppgir at det på nåværende tidspunkt har skjedd konkrete praksisendringer som følge av læreplanene. Hvorvidt kommunene har oppnådd praksisendringer øker i takt med kommunestørrelse, og det har i mindre grad skjedd praksisendringer i de små kommunene enn i større kommuner. Hovedårsaken til manglende praksisendringer er i følge skolelederne kort erfaring med bruk av læreplanene, men mange opplever også kompetansemangel og for lite ressurser til særskilt språkopplæring som barrierer. Det er viktig at nasjonale og lokale utdanningsmyndigheter er bevisst disse utfordringene, slik at det iverksettes nødvendige tiltak som sikrer at skoleeier og skoler innehar den kompetanse som kreves, og får tilstrekkelig støtte til å kunne gi et tilbud om særskilt språkopplæring som er i tråd med intensjonene for Kunnskapsløftet.

Skolene opplever det som utfordrende å tilrettelegge for en effektiv særskilt språkopplæring: Evalueringen viser at mange skoleeiere og skoleledere opplever det som utfordrende å organisere den særskilte språkopplæringen på en slik måte at den har best mulig effekt for elevene. Dette må sees i sammenheng med at mange skoleeiere og skoler har begrenset kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever, men også at organiseringen flere steder tar utgangspunkt i fastsatte rutiner mer enn i elevenes behov. Samtidig fremkommer det at mange kommuner og skoler har arbeidet systematisk med å finne frem til en organisering som fungerer best mulig, og i den sammenheng fremheves både politisk og administrativt skoleeiernivå, skoleleder og lærere som viktige aktører. De vanligste organiseringsformene både i grunn- og videregående skole er at den særskilte norskopplæringen foregår i den ordinære undervisningen med ekstra lærer- eller assistentstøtte, eller at den gis i egne grupper i tillegg til ordinær undervisning. Hovedbegrunnelsen for å legge den særskilte norskopplæringen i tillegg til ordinær undervisning er en grunnleggende holdning om at den særskilte norskopplæringen ikke skal gå på bekostning av annen opplæring. Samtidig kan det være en utfordring å motivere elever til å deltak i opplæring som kommer i tillegg til den ordinære opplæringen, særlig i videregående skole.

Det varierer hvorvidt muligheter for en forsterket norskopplæring er tatt i bruk: Læreplanverket for Kunnskapsløftet legger til rette for at skoleeier og skoler i videregående opplæring

¹²³ Goodlad m.fl. (1979). *Curriculum Inquiry: The Study of Curriculum Practice*. Gundem (1993): *Mot en ny skolevirkelighet? Læreplanen i et sentraliserings- og desentraliseringsperspektiv*.

¹²⁴ Fullan (2005): *Leadership and Sustainability: System thinkers in action*.

skal ha mulighet til å gjøre organisatoriske grep for å forsterke norskopplæringen¹²⁵. Evalueringen viser at det er varierende hvorvidt mulighetene for dette er tatt i bruk på nåværende tidspunkt. Et flertall av de videregående skolene oppgir at enkelte av mulighetene for forsterket norskopplæring er tatt i bruk. Dette dreier seg hovedsakelig om muligheten til å ta et forberedende år og mulighet til å ta opplæringen over fem år. Flere skoler fremhever at det er utfordrende å få elevene til å delta i tilbud som innebærer undervisning i tillegg til den obligatoriske, eller at de må bruke mer tid på skolen enn de i utgangspunktet er innstilt på. Rundt 15 prosent av de videregående skolene oppgir at ingen organisatoriske muligheter for forsterket norskopplæring er tatt i bruk. Enkelte skoler presiserer at de har begynt å diskutere hvordan mulighetene til forsterket norskopplæring kan tas i bruk, men at dette på nåværende tidspunkt ikke praktiseres.

Det er spesielt utfordrende å organisere en effektiv morsmålsopplæring: Evalueringen har dokumentert at morsmålsopplæring er på tilbakegang i norsk skole, noe som også understøttes av tall fra GSI. Det fremkommer av evalueringen at noe av årsaken til dette er kombinasjonen av at det er politiske signaler fra nasjonalt og lokalt hold om at norskopplæring skal prioriteres, og de mange tolkningsmulighetene som oppstår som følge av et utydelig lov- og regelverk. Samtidig er det mange skoleeiere og skoleledere som opplever det som spesielt utfordrende å tilrettelegge for en morsmålsopplæring som har ønsket effekt. Ettersom morsmålsopplæringen ofte foregår i tillegg til ordinær opplæring og i flere tilfeller ved en annen skole enn eleven til vanlig går ved, er det begrenset i hvilken grad skoleleder har kapasitet til å følge opp kvaliteten på opplæringen. Selv om kvaliteten skulle være god er det et såpass lavt antall timer som settes av til morsmålsopplæring at det reises spørsmål om hvilket utbytte elevene har av dette. Det er også utfordringer knyttet til å rekruttere kvalifiserte morsmålslærere, og å tilby disse et godt ansettelsesforhold. Morsmålslærerne arbeider ofte ved flere ulike skoler, og har som følge av dette begrenset samarbeid med øvrige lærere. Dessuten er det varierende hvilke morsmål det er behov for kompetanse i som følge av variasjoner i elevgruppen.

Det finnes eksempler på kommuner som opplever at morsmålsopplæringen fungerer godt. I disse tilfellene er det satset systematisk på morsmålsopplæring gjennom rekruttering og kompetanseheving av morsmålslærere. Både skoleeier og skoleleder følger opp kvaliteten på morsmålsopplæringen, og har tilrettelagt for samarbeid mellom morsmålslærere og øvrig lærerpersonell. Både politisk og administrativt skoleeiernivå er sentrale aktører i arbeidet med å tilrettelegge for en morsmålsopplæring av best mulig kvalitet, i tillegg til at kompetanse på skoleeier- og skoleledernivå er viktig. I de tilfeller ulike aktører i kommunene har lykket med å samarbeide om å tilrettelegge for en god morsmålsopplæring, er det bred enighet om at minoritetsspråklige elevene har stort utbytte og fremgang som følge av denne.

¹²⁵ Rundskriv. Udir-8-2010. Kunnskapsløftet. Fag og timefordeling for grunnopplæringen og tilbudsstruktur i videregående opplæring. Internett: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2010/Udir-8-2010-Kunnskapsloftet/>

10. LITTERATURLISTE

Bakken, A. (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* NOVA Rapport 15/2003. Tilgjengelig fra: http://www.reassess.no/asset/2836/1/2836_1.pdf [18.03.11]

Council of Europe (2007): *Common European Framework of Reference for Languages*. Tilgjengelig fra: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp [18.03.11]

Dale, E. L. og Øzerk, K. (2009): *Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger. Delrapport 2*. Pedagogisk forskningsinstitutt UIO, forskningsprosjektet ARK. Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2009/PFI-delrapport.pdf> [18.03.11]

Dale, E. L. (2010). *Kunnskapsløftet – på vei mot felles kvalitetsansvar?* Oslo: Universitetsforlaget

Danbolt A. M. V. m.fl. (2010): *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnsopplæring*. Telemarksforskning – Notodden Rapport 01/2010. Tilgjengelig fra: http://teora.hit.no/dspace/bitstream/2282/974/1/Rapport_TIMIS.pdf [18.03.11]

Engelsen, B.U. (2003): *Ideer som formet vår skole? Læreplanen som idébærer – et historisk perspektiv*. Gyldendal Norsk Forlag

Englund, T. (1997): "Undervisning som meningserbjudande", i Michael Uljens, (red.): *Didaktik*. Lund: Studentlitteratur; s 120-145

Forvaltningsloven. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/all/tl-19670210-000-001.html#2> [18.03.11]

Fullan, M. G. (1991): *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College Press.

Fullan, M. G. (1992): *Successful School Improvement*. Open University Press

Fullan, M. G. (2005): *Leadership and Sustainability: System thinkers in action*. Sage Publications Ltd, Thousand Oaks.

Goodlad, J.I. m.fl. (1979). *Curriculum Inquiry: The Study of Curriculum Practice*. New York: McGraw-Hill

GSI – grunnskolen informasjonssystem. Tilgjengelig fra: <http://www.wis.no/34404/2075/34382-43998.html> [18.03.11]

Gundem, B. B. (1993): *Mot en ny skolevirkelighet? Læreplanen i et sentraliserings- og desentraliseringsperspektiv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Gundem, B. B. m.fl. (2003): "Curriculum theory and research in Norway: Traditions, Trends, and Challenges". In William, P. (red.): *International Handbook of Curriculum. Research*. Lawrence Erlbaum Associates

Hodgson, J. m.fl. (2010): *Vurdering under Kunnskapsløftet. Læreres begrepsforståelse og deres rapporterte og faktiske praksis*. Nordlandsforskning Rapport 17/2010. Internett: http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter%202010/Rapp_17_10.pdf [18.03.11]

International Association for the Evaluation of Educational Achievement (1997): *Performance Assessment in IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. Center of the Study of Testing, Evaluation, and Educational Policy, Boston College. Tilgjengelig fra: <http://timss.bc.edu/timss1995i/TIMSSPDF/PAreport.pdf> [18.03.11]

Karlsen, G. E. (1993): *Desentralisering – løsning eller oppløsning?* Oslo: Ad Notam Gyldendal

Kunnskapsdepartementet (2007): *Strategiplan Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009. Revidert utgave 2007*. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Strategiplaner/UDIR_Likeverdig_oppl_aering2_07.pdf [18.03.11]

Künzli, R. (2002): "Curriculum policy in Switzerland", i Rosenmund, M. et al (red.): *Comparing Curriculum – Making Processes*. Peter Lang Internastional Academic Publishers; s. 213 – 230

Lindensjö, B. og Lundgren, U. P. (1986): *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.

Lundgren, U. (1979): *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Vällingby: Libers förlag

Læreplan i grunnleggende norsk. Tilgjengelig fra: <http://www.utdanningsdirektoratet.no/grep/Lareplan/?laereplanid=431050> [18.03.11]

Læreplan i morsmål. Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/grep/Lareplan/?laereplanid=432536> [18.03.11]

Markussen, E. m.fl. (2006): *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. NIFU STEP Rapport 3/2006. Tilgjengelig fra: <http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2006/Rapport%203-2006.pdf> [18.03.11]

Mandat Østberg-utvalget: *Offentlig utvalg for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritets-språklige barn, unge og voksne*. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/minoritetssprakutvalg_mandat.pdf [18.03.11]

NAFO (2010): *Veien videre. Sluttrapport for arbeidet med strategiplanen Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009 (revidert utgave i 2007)*. Oslo: Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring. Tilgjengelig på: <http://www.hio.no/Enheter/NAFO/Dokumentasjon/Veien-videre-Sluttrapport-Likeverdig-opplaering-i-praksis> [18.03.11]

NAFO: *Idehefte. Språklig og kulturelt mangfold – en ressurs i opplæringen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.hio.no/Enheter/NAFO/Ressursbank/Idehefte.-Spraklig-og-kulturelt-mangfold-en-ressurs-i-opplaeringen> [18.03.11]

NAFO: *Den flerkulturelle skolen. Om opplæring for minoritetsspråklige elever*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/info_opplaering_spr_min.pdf [18.03.11]

NIFU STEP og Universitetet i Oslo, ILS (2009): *Kunnskapsløftet– tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. NIFU STEP Rapport 42/2009. Oslo: NIFU. Tilgjengelig fra: <http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2009/NIFU%20STEP%20Rapport%2042-2009.pdf> [18.03.11]

NOU 2003:16: *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/016/PDFS/NOU200320030016000DDDPDFS.pdf> [18.03.11]

NOU 2010:7: *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i utdanningssystemet*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/10797590/PDFS/NOU201020100007000DDDPDFS.pdf> [18.03.11]

OECD (2000): *Knowledge and skills for life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment(PISA) 2000*. Tilgjengelig fra: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/53/33691596.pdf> [18.03.11]

OECD (2009): *Reviews of Migrant Education. Norway*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/FINAL%20NORWAY%20REPORT%20-%20Migrant%20education.pdf> [18.03.11]

Opheim, L. og Støren, L. A. (2001): *Innvandrerungdom og majoritetsungdom gjennom videregående til høyere utdanning. Utdanningsforløp, utdanningsaspirasjoner og realiserte utdanningsvalg*. NIFU STEP Rapport 7/2001. Oslo: NIFU. Tilgjengelig på: http://www.nifustep.no/Norway/Publications/2001/Rapport_7-2001.pdf [18.03.11]

Opplæringsloven. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-002.html#2-8> [18.03.11]

Oslo kommune, byrådet (2006): *Byrådsak 215/06. Kunnskapsløftet. Fag- og timestfordeling i grunnskolen. Det nasjonalt fastsatte minestetimetallet for grunnskolen*. Tilgjengelig fra: <http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Byr%5C2006%5CBR1%5C2006023916-6.pdf> [18.03.11]

Price Waterhouse Coopers (2009): *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/PageFiles/8754/084013Rapport.pdf> [18.03.11]

Rambøll (2006): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk i grunnskolen*. Tilgjengelig på: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf [18.03.11]

Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging av lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig på: <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf> [18.03.11]

Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Delrapport 1*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/Rapporter/Delrapport1_lareplaner_spraklige_minoriteter.pdf

Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter, delrapport 2*. Kap. 4.1.1. s.21. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/Implementering_lareplaner_grlgnorsk.pdf [18.03.11]

Ross, A. (2000): *Curriculum, construction and critique*. London: Falmer Press

Skolenettet.no: *Introduksjon til eksempelbasert veiledning i grunnleggende norsk*. Tilgjengelig fra: <http://www.skolenettet.no/Web/Veiledninger/Templates/Pages/Article.aspx?id=65744&epslanguage=NO> [18.03.11]

Stenhouse, L. (1975): *An Introduction to Curriculum Research and Development*. Oxford: Heinemann Educational

Stortingsmelding nr. 30 (2003/2004): *Kultur for læring*. Oslo: Det kongelige utdannings- og Forskningsdepartement. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/030/PDFS/STM200320040030000DDDPDFS.pdf> [18.03.11]

Stortingsmelding nr. 16 (2006/2007): ... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/016/PDFS/STM200620070016000DDDPDFS.pdf> [18.03.11]

Stortingsmelding 31 (2007/ 2008): *Kvalitet i skolen*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2084909/PDFS/STM200720080031000DDDPDFS.pdf> [18.03.11]

Sundberg, D. (2005): *Skolereformernas dilemma - en läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska obligatoriska skolan*. Acta Wexionensia Nr 61/2005 Pedagogik. Växjö University Press.

Telhaug, A. O. og Aasen, P. (red.) (1999): *Både – og. 90-tallets utdanningsreformer i et historisk perspektiv*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag

Utdanningsdirektoratet: *Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Prinsipper for opplæringen*. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf [18.03.11]

Utdanningsdirektoratet (2010): *Oppsummeringer midtveis i Kunnskapsløftet*. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/Forskning/2010/Midtveis_evakl_mars2010.pdf [18.03.11]

Utdanningsdirektoratet (2010): *Rundskriv. Udir-8-2010. Kunnskapsløftet. Fag og timefordeling for grunnopplæringen og tilbudsstruktur i videregående opplæring*. Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2010/Udir-8-2010-Kunnskapsloftet/> [18.03.11]

Utdanningsdirektoratet (2009): *Rundskriv Udir-7-2009. Rett til videregående opplæring for minoritetsspråklig ungdom*. Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/Rundskriv/Rundskriv-2009/Udir-7-2009-Rett-til-videregaende-opplaring-for-minoritetsspraklig-ungdom/> [18.03.11]

Utdanningsdirektoratet (2009): *Veiledning. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Oslo: Utdanningsdirektoratet og NAFO. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledning_grunnleggende_norsk.pdf [18.03.11]

Utdanningsdirektoratet (2009): *Veiledning. Morsmål for språklige minoriteter*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledning_morsmal_sprak_min.pdf [18.03.11]

Utdanningsdirektoratet (2007): *Kartleggingsmaterieill. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/upload/Kartleggingsprover/UDIR_Kartleggingsmaterieill_bm_301007.pdf [18.03.11]

Wagner, Å. K. H. (2004): *Hvordan leser minoritetsspråklige elever i Norge? En studie av minoritetsspråklige og majoritetsspråklige 10-åringers leseresultater og bakgrunnsfaktorer i den norske delen av PIRLS 2001*. Stavanger: Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning

Øzerk, K. (2007): *Avvik og merknad*. Opplandske bokforlag

