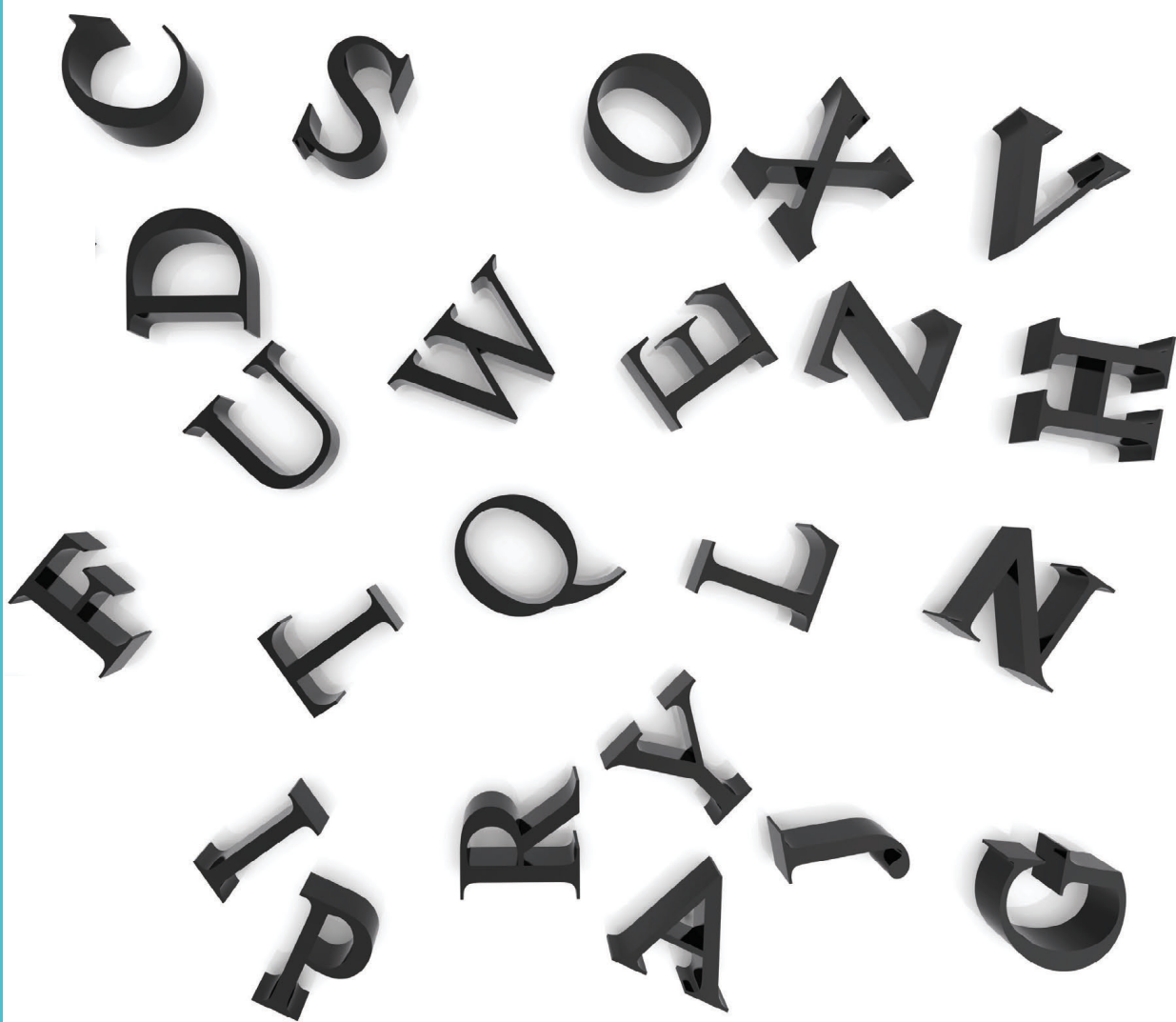


Kristin Thorshaug og Stina Svendsen

Helhetlig oppfølging

Nyankomne elever med lite skolebakgrunn
fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon



Kristin Thorshaug og Stina Svendsen

Helhetlig oppfølging

Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon

NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
Mangfold og inkludering



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.ntnusamfunnsforskning.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Mangfold og inkludering
Januar 2014

ISBN (web-utgave): 978-82-7570-353-6
ISBN (trykket rapport): 978-82-7570-352-9
Illustrasjonsfoto: colourbox.no

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| FORORD | 5 |
| SAMMENDRAG..... | 7 |
| SUMMARY | 13 |
| 1 INNLEDNING | 19 |
| 1.1 Undersøkelsens fokusområder | 19 |
| 1.2 Målgruppe | 20 |
| 1.3 Data og metode | 20 |
| 1.3.1 Eksisterende forskning og kunnskap | 20 |
| 1.3.2 Dybdstudier | 20 |
| 1.3.3 Aktører og fokusområder – helhetlig perspektiv | 21 |
| 1.4 Rapportens oppbygging..... | 22 |
| 2 KUNNSKAPSSTATUS | 23 |
| 2.1 Bakteppe..... | 23 |
| 2.1.1 Målgruppe og definisjoner..... | 24 |
| 2.2 Statlige fokusområder..... | 25 |
| 2.3 Organisering, tiltak, læremidler og pedagogiske ressurser..... | 26 |
| 2.3.1 Generelle og spesifikke tiltak | 26 |
| 2.3.2 Kartlegging | 27 |
| 2.3.3 Innføringstilbud | 28 |
| 2.3.4 Særskilt språkopplæring | 30 |
| 2.3.5 Læreplaner | 33 |
| 2.3.6 Tiltak for tilpasset opplæring | 35 |
| 2.3.7 Flerkulturell kompetanse..... | 37 |
| 2.3.8 Samarbeid og overganger..... | 38 |
| 2.3.8.1 Samarbeid mellom skole og hjem..... | 39 |
| 2.4 Resultater og gjennomføring | 41 |
| 2.4.1 Utsatt ungdom og tiltak mot frafall | 43 |
| 2.4.2 Etterfølgelse av lovverk og rettigheter..... | 43 |
| 2.4.3 Lokale variasjoner | 45 |
| 2.4.4 Likeverdig tilbud | 46 |
| 2.5 Økonomi | 48 |
| 2.5.1 Personlig økonomi..... | 49 |
| 2.6 Oppsummering | 50 |

| | |
|--|------------|
| 3 HELHETLIG OPPFØLGING | 53 |
| 3.1 Valg av opplæringstilbud..... | 53 |
| 3.1.1 Inntak..... | 53 |
| 3.1.1.1 Grunnskole | 53 |
| 3.1.1.2 Grunnskoleopplæring for voksne | 54 |
| 3.1.1.3 Videregående opplæring..... | 54 |
| 3.1.1.4 Spesielt om inntak til innføringstilbud i videregående opplæring | 58 |
| 3.1.2 Kartlegging | 61 |
| 3.1.3 Informasjonsarbeid | 62 |
| 3.1.4 Forvaltningsnivå og grenseoppganger | 63 |
| 3.1.4.1 Fleksible løsninger i lovverket | 64 |
| 3.1.4.2 Kombinert voksenopplæring og videregående opplæring | 65 |
| 3.1.4.3 Kombinert innføringstilbud og ordinært løp | 67 |
| 3.1.4.4 Felles voksenopplæringsssenter for kommune og fylkeskommune..... | 68 |
| 3.1.5 Sentrale punkter fra kapitlet | 69 |
| 3.2 Oppfølging | 70 |
| 3.2.1 Tilrettelegging og tilpasning | 70 |
| 3.2.2 Tilrettelegging i innføringstilbud | 72 |
| 3.2.3 Særskilt språkopplæring | 76 |
| 3.2.3.1 Norsktraining | 78 |
| 3.2.3.2 Læreplaner i norsk | 78 |
| 3.2.3.3 Fremmedspråk | 79 |
| 3.2.4 Spesialundervisning | 80 |
| 3.2.5 Tilrettelegging i grunnskoleopplæring for voksne | 81 |
| 3.2.5.1 Kobling mellom ulike regelverk | 83 |
| 3.2.6 Kvalitetssikring av opplæringstilbud..... | 83 |
| 3.2.7 Finansiering – øremerking og rammetilskudd..... | 84 |
| 3.2.8 Segregerte eller samlokaliserte tilbud? | 85 |
| 3.2.9 Yrkesfag..... | 87 |
| 3.2.10 Alternative løp..... | 88 |
| 3.2.11 Sentrale punkter fra kapitlet | 89 |
| 3.3 Overganger | 92 |
| 3.3.1 Karriereveiledning..... | 92 |
| 3.3.2 Skole-hjemsamarbeid | 94 |
| 3.3.3 Overføring mellom opplæringstilbud | 95 |
| 3.3.3.1 Overføring fra innføringstilbud til ordinært tilbud..... | 96 |
| 3.3.4 Tverretatlig samarbeid | 98 |
| 3.3.4.1 Avbrutt skolegang..... | 99 |
| 3.3.5 Sentrale punkter fra kapitlet | 100 |
| 4 FREMTIDIGE INNSATSOMRÅDER..... | 103 |
| 5 LITTERATUR | 107 |

Forord

Denne rapporten sammenfatter funn fra prosjektet *Helhetlig oppfølging av nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet – og deres opplærings situasjon* som er initiert og finansiert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og gjennomført av NTNU Samfunnsforskning. Formålet med prosjektet har vært å gi systematisert og økt kunnskap om situasjonen til nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra hjemlandet og rammene som påvirker gruppens muligheter til å lykkes med sin skolegang. Rapporten søker å gi et helhetlig overblikk som kan danne grunnlag for mer inngående analyser av behov for strukturelle endringer.

Prosjektet ble gjennomført i perioden oktober 2013 til januar 2014, hvor datainnsamlingen fant sted i perioden oktober til desember 2013. Forskergruppen har bestått av prosjektleder Kristin Thorshaug, forsker/stipendiat Stina Svendsen og forskningssjef Berit Berg. Kristin Thorshaug og Stina Svendsen har hatt ansvar for datainnsamling, analyser og rapportskrivning, mens Berit Berg har vært kvalitetssikrer. Masterstudent Mira Mariella Fiskum Myhr har gjennomført deler av datainnsamlingen og har bidratt med transkripsjonsarbeid.

Vi ønsker å takke vår oppdragsgiver for et godt samarbeid i prosjektperioden. Vi ønsker også å takke alle som har bidratt med erfaringer, vurderinger og innspill – skoleeiere, rektorer, lærere og rådgivere, foreldre og elever, flyktningtjeneste og barnevern, NAV og pedagogisk-psykologisk tjeneste, direktorater og departementer. Deres kompetanse på feltet, både som tjenesteytere og mottakere, har gjort det mulig å øke kunnskapen om opplærings situasjonen til nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra hjemlandet, og har bidratt til å tydeliggjøre hvor fokus bør ligge både nasjonalt og lokalt de nærmeste årene.

Trondheim, januar 2014
Kristin Thorshaug og Stina Svendsen

Sammendrag

Bakgrunn

NTNU Samfunnsforskning har gjennomført prosjektet *Helhetlig oppfølging av nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet – og deres opplærings situasjon* på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Prosjektet har fokusert på elever i ungdomsskolen og den videregående skolen som har ankommet Norge sent i skoleløpet og som har lite eller ingen relevant skolebakgrunn fra hjemlandet. For denne gruppen kan møtet med det norske utdanningssystemet bli utfordrende, både når det gjelder muligheter til å tilegne seg opplæringen og gjennomføringsgrad. Samtidig er det et overordnet politisk mål at flest mulig skal kunne fullføre den utdanningen de ønsker og har behov for. Formålet med prosjektet har vært å bidra til systematisert og økt kunnskap om situasjonen til nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra hjemlandet og rammene som påvirker deres muligheter til å lykkes med sin skolegang.

Rapporten er basert på intervjuer med minoritetsspråklige elever og foresatte, lærere, skoleledelse og skoleeiere på fylkeskommunalt og kommunalt nivå og samarbeidspartnere utenfor skoleverket, samt en gjennomgang av offentlige dokumenter og tidligere forskning. Samlet omfatter datainnsamlingen intervjuer med over 80 informanter. I det følgende presenterer vi noen sentrale erfaringer fra prosjektet.

Eksisterende forskning

Eksisterende forskning fokuserer gjerne på hvordan minoritetsspråklige elever, og ulike grupper innenfor denne elevgruppen, presterer i ungdomsskole og videregående opplæring, og hvordan bakgrunnsfaktorer som foreldres utdanning og inntekt, botid og norskkunnskaper påvirker elevenes resultater og gjennomføringsgrad. Videre har det blitt produsert mye forskning om implementering og bruk av nye læreplaner, kartleggingsverktøy og læremidler i arbeidet med minoritetsspråklige elever.

Tidligere studier har ofte et generelt fokus på minoritetsspråklige elever, hvor det frem til for et par år siden eksisterte lite forskning på elever som kommer sent i skoleløpet og/eller har lite skolebakgrunn fra hjemlandet. Dette fører til at vi gjennom forskningen kan si mye om generelle utfordringer for minoritetsspråklige elever, men mindre om eventuelle særskilte utfordringer for dette prosjektets målgruppe.

Det eksisterer svært lite tverrfaglig forskning på effekter av opplæringsmodeller og språkopplæring. Videre finner vi at eksisterende forskning ofte fokuserer på arbeidet som gjøres hos den enkelte skoleeier og i skolene, og i mindre grad løfter blikket til å innlemme rollene til øvrige samarbeidspartnere utenfor opplæringsystemet. Det er også

gjort lite forskning på minoritetsspråklige deltakere i grunnskoleopplæring for voksne. Samlet illustrerer dette flere klare kunnskapshull når det gjelder prosjektets målgruppe.

Sentrale erfaringer

Grunnskoleopplæring for voksne: Skoleeiere har stor frihet til å sette lokale rammer for omfang og innhold i grunnskoleopplæring for voksne, noe som fører til store variasjoner i tilbudet på nasjonalt nivå. Opplæringstilbudet ble opprettet for å møte et behov blant majoritetsbefolkningen som hadde falt ut av grunnskolen og som skulle ha mulighet til å ta igjen det tapte. Per i dag utgjør imidlertid minoritetsspråklige rundt 80 prosent av deltakergruppen. Skoleledelse og lærere definerer situasjonen for minoritetsspråklige som havner innenfor voksenopplæringstilbudet som en systemsvikt, ettersom tilbudet ikke er tilpasset gruppens behov. Manglende rettigheter etter opplæringsloven løftes frem som en særlig utfordring. Deltakere i grunnskoleopplæring for voksne har ikke lovfestet rett til særskilt språkopplæring på lik linje med elever i den ordinære grunnskoleopplæringen. Den manglende lovfestingen fører til at tilbud om særskilt språkopplæring blir et ressurs spørsmål i voksenopplæringene. Både skoleeiere, skoleledere og lærere i grunnskoleopplæring for voksne etterlyser revidering av regelverk og læreplaner og utvikling av metodikk tilpasset minoritetsspråklige deltakeres behov.

Innføringstilbud: Lærere opplever at innføringstilbud gir mulighet til å følge opp den enkelte elev og sikre tilpasset opplæring, særlig når tilbudet organiseres i egne klasser. I innføringstilbud i ordinære klasser erfarer lærere at de ikke klarer å gi nyankomne minoritetsspråklige den oppfølgingen og tilretteleggingen de har behov for. Egne innføringsklasser gir mulighet til å jobbe med ulike krav til måloppnåelse for elevene, arbeidsoppgaver på tvers av fag med fokus på norskopplæring, og læremidler tilpasset elevenes valgte programfag i innføringstilbud på videregående nivå under opplæringsloven. Samtidig ses klare fordeler med å koble innføringstilbud til ordinær undervisning, eksempelvis gjennom å tilrettelegge for at elevene kan følge ordinær undervisning og gå opp til eksamen i enkelte fag i løpet av innføringstilbudet. Dette ses som sentralt for å sikre at innføringstilbudet oppleves som meningsfullt av elevene. Både på skoleeier- og skoleledernivå savnes tydeligere nasjonale føringer for innføringstilbudenes innhold, særlig når det gjelder elevenes krav til sluttvurdering og rutiner ved behov for forlenget innføringstilbud.

Inntakskrav til videregående opplæring: Elever som har gått i 10. klasse ved en norsk ungdomsskole, om så bare i noen måneder eller uker, har rett på et vitnemål som dokumentasjon på fullført grunnskoleopplæring. De har dermed rett til videregående opplæring, også når de har vitnemål uten karakterer. Elever med lite skolebakgrunn som kommer sent i grunnskoleopplæringen har dermed rett til en opplæring de ikke har språklige eller faglige forutsetninger for å gjennomføre. Ved rett til videregående opplæring faller samtidig retten til grunnskoleopplæring for voksne bort. Et sentralt spørsmål blir hvorvidt en skal sette formalkrav til eksempelvis norskkompetanse for

inntak til videregående opplæring, for slik å legge til rette for økt gjennomføring. Det er imidlertid usikkert om løsningen ligger i å redusere elevgruppens rett til videregående opplæring. Ulike krav til inntak bryter med prinsippet om likebehandling - alle skal ha lik rett til videregående opplæring. Fortsatt lik rett krever imidlertid at videregående skoler har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å tilby tilrettelagt opplæring for denne elevgruppen. En bør også vurdere å åpne for fortsatt rett til deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne parallelt med rett til videregående opplæring.

Informasjonsarbeid: Nyankomne minoritetsspråklige elever er ofte usikre på hvordan opplæringsystemet er bygd opp, blant annet når det gjelder inntakskrav, faglige forutsetninger og bakgrunn for tilbudt opplæring. Det kan skyldes både manglende informasjon og manglende forståelse av gitt informasjon. Uavhengig av årsak kan denne usikkerheten føre til misnøye over den tilbudte opplæringen blant elevene, noe som kan gå ut over deres motivasjon og lærings situasjon. Elever, særlig i grunnskole og grunnskoleopplæring for voksne, har behov for utvidet informasjon, veiledning og realitetsorientering om tilgjengelige opplæringstilbud og tilhørende kunnskapskrav. Dette omfatter blant annet grundigere forklaring av forskjeller mellom opplæringstilbudene, hvor man utdyper hensikten og formålet med nivåinndelingen.

Opplæringstilbud på tvers av forvaltningsnivå: Regelverket setter klare grenseoppganger mellom kommuners ansvar for grunnskoleopplæring og fylkeskommuners ansvar for videregående opplæring. Minoritetsspråklige elever som kommer sent i opplæringsløpet har ofte behov for et tilbud som går på tvers av forvaltningsnivå og regelverk. Opplæringsloven åpner delvis for slike fleksible løp, eksempelvis forlenget grunnskoleopplæring, utvidet tilbud om grunnskoleopplæring for voksne eller opplæring hvor fag på grunnskole- og videregående nivå kombineres. Det er imidlertid i stor grad opp til skoleeier og den enkelte skole å vurdere hvorvidt en ønsker å tilby disse mulighetene. Fleksible tiltak møter i tillegg ofte utfordringer knyttet til rigide systemer og vanskelig kombinerbare regelverk. Gjennomføring av godkjente forsøk, blant annet kombinert grunnskole- og videregående opplæring og kombinert innføringstilbud og ordinært løp, gir mulighet til å teste ut ulike fleksible opplæringsløp. En innføring av rett til slike fleksible løp krever imidlertid lovendringer.

Særskilt språkopplæring: Fra alle opplæringstilbud formidles et behov for å benytte morsmål aktivt i opplæring av nyankomne med lite skolebakgrunn, da dette kan utvikle elevgruppens begreps- og ordforståelse. Manglende tilgang på tospråklige lærere, knappe økonomiske ressurser på lokalt nivå og manglende prioritering av tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i regelverk og på politisk nivå fører til at morsmål i liten grad benyttes i opplæringstilbudene. Dette er særlig uttalt i videregående skoler. Lærere definerer elevgruppens rettigheter til opplæring på morsmål som en «papirrettighet» som ikke utøves i praksis.

Læreplan for norskopplæring: Det oppleves som uheldig at læreplan i norsk som andrespråk er avvirket. Dette har konsekvenser for elevgruppens opplærings situasjon og for antallet studenter som utdanner seg innenfor norsk som andrespråk. Dagens metodikk, med blant annet opplæring med avvik fra ordinær læreplan i norsk, oppleves som et klart dårligere alternativ da det reduserer fokuset på grunnleggende språkopplæring. Lærere ser et klart behov for læreplaner spesielt tilpasset elevgruppen. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter ses i utgangspunktet som et positivt læremiddel. Flere lærere mener imidlertid at manglende rett til vurdering etter denne planen fører til at elevene ikke får en fullverdig tilpasset opplæring. I den forbindelse ses forsøket i 2013/2014 med midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge som et positivt tiltak. Denne læreplanen er likeverdig med læreplan i norsk når det gjelder innhold, samtidig som den har et sterkere språklæringsperspektiv og en vurderingsordning som tar høyde for at elevene som bruker den er i en mellomspråkfase.

Kompetansebehov: Lærere på tvers av opplæringstilbud opplever at det i liten grad er kompetanse på grunnleggende språkopplæring, spesialpedagogikk og migrasjons-tematikk i skolen. Dette gjør seg særlig gjeldende i videregående skoler. Lærere savner spesielt dokumentert kunnskap om særskilte utfordringer og strategier for å undervise sent ankomne minoritetsspråklige elever med lite skolegang og med kort botid i Norge. Skoleledelse og lærere ser et stort behov for økt fokus på minoritetsperspektiver i lærerutdanningens grunnopplæring og økt bruk av tilgjengelige etter- og videreutdanninger.

Overganger mellom opplæringstilbud: Gode rutiner for informasjonsoverføring mellom avgiver- og mottakerskoler er essensielt for å sikre gode overganger. Informasjonsutveksling innad i kommuner/fylker fungerer ofte godt. På tvers av regioner mangler imidlertid ofte rutiner for samarbeid og informasjonsoverføring. Det etterlyses nasjonale systemer som kan sikre at informasjon om elever med behov for tilrettelegging overføres til mottakende skoler. Innad har skoler behov for formaliserte rutiner for overføring mellom innføringstilbud og ordinære løp, både når det gjelder krav til kunnskapsnivå og muligheter for overføring til enkeltfag.

Skolen som integreringsarena: Mange nyankomne minoritetsspråklige elever, særlig i segregerte skoletilbud, etterlyser arenaer der de kan møte norske ungdommer. Dette handler om muligheter til å treffe jevnaldrende og å lære norsk og sosiale koder. Blant deltakere i grunnskoleopplæring for voksne er det et klart ønske om et tilbud for ungdomsgruppen lokalisert ved videregående skoler. Ofte ses samlokalisering av ordinære opplæringstilbud og særskilte tilbud til nyankomne minoritetsspråklige som avgjørende for integrering. Mange lærere stiller likevel spørsmål til hvorvidt samlokalisering i seg selv virker integrerende. Lærere opplever at de ofte ikke har kapasitet og tid til å jobbe aktivt med integrerende aktiviteter i ordinære tilbud, og flere ser i større grad fordeler ved segregerte tilbud for nyankomne, da dette trykker elevene

og sikrer kvaliteten i opplæringen. Gjennom vår studie har vi identifisert ulike tiltak for å legge til rette for aktiv integrering og inkludering, eksempelvis prosjekter hvor majoritets- og minoritetsspråklige elever har samarbeidet om temaer der minoritetsspråklige erfarer å være en ressurs (blant annet tilknyttet kultur og kommunikasjon).

Tilskudd og øremerking: Stadig flere tilskudd for opplæring av minoritetsspråklige elever, som tidligere var øremerket formålet, legges inn under kommuners og fylkeskommuners rammetilskudd. I skoleledelsen oppleves denne endringen som utfordrende, da det reduserer forutsigbarheten i tilgjengelige økonomiske ressurser og øker behovet for «lobbyvirksomhet» overfor lokale politikere. Det er imidlertid mulig å benytte rammetilskudd med lokale begrensninger knyttet til formål og område. Det finnes gode eksempler på skoleeiere som har innført lokal øremerking av midler fra rammetilskudd.

Fremtidige innsatsområder

Basert på erfaringsgrunnlaget fra prosjektet har vi identifisert ti sentrale innsatsområder for politisk nivå, i departementer og direktorater, i kommuner og fylkeskommuner, hos skoleledelse og lærere, samt hos øvrige samarbeidspartnere.

1. *Kartlegging av opplæringstilbud:* Det bør gjennomføres nasjonale kartlegginger som gir kunnskap om organisering, innhold og omfang i opplæringstilbudet til prosjektets målgruppe, både i grunnskoler, voksenopplæring og videregående skoler.
2. *Grunnskoleopplæring for voksne:* Tilbakemeldinger antyder at grunnskoleopplæring for voksne ikke er tilpasset deltakergruppens behov, blant annet når det gjelder innhold og tilbud om særskilt språkopplæring. Det er behov for revisjon av regelverk og læreplaner og utvikling av metodikk innen tilbudet som er tilpasset nyankomne minoritetsspråklige deltakere.
3. *Læreplaner for elevgruppen:* Det bør utarbeides egne læreplaner for nyankomne minoritetsspråklige elever i både grunnskole og videregående opplæring som sikrer et fokus på språk- og fagopplæring og som gir rett til vurdering. Videre bør det fastsettes en langsiktig strategi for læreplaner rettet mot denne elevgruppen for å sikre kontinuitet i skolene og en klar nasjonal linje for opplæringstilbudet.
4. *Tiltaksutvikling:* Det er et stort behov for økt forskning på effekter av igangsatte tiltak i skoler, og hvordan ulike grupper minoritetsspråklige elever klarer å nyttiggjøre seg tiltakene.
5. *Særskilt språkopplæring:* Det er behov for ytterligere studier av språkopplæringens nytteverdi, både for skolerresultater, læringsmiljø og motivasjon. Dette gjelder særlig verdien av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det er videre behov for forskning på tospråklige faglærere og morsmålslæreres situasjon, fortsatt politisk fokus på utdanning av lærere med migrasjons- og andrespråkspedagogikk, og et generelt økt fokus på dette temaet i grunnutdanningen på lærerstudiet.

6. *Informasjon og veiledning*: Det er viktig å se nærmere på hvordan en kan realitetsorientere elevgruppen bedre om faglige krav i opplæringstilbud, samt hvordan en kan sikre større grad av medbestemmelse og dermed muligens enighet om valgte tilbud.
7. *Integrerende opplæringstilbud*: Det er behov for en tydeliggjøring av hva som skal til for å realisere skolens betydning som integreringsarena. Det er behov for økt kunnskap om integrerende løsninger innenfor opplæringstilbud, både i form av samlokalisering av ulike tilbud og innad i ordinær opplæring.
8. *Inntak til videregående opplæring*: Det er behov for en avklaring av videregående skolars rolle og ansvar i opplæringen av nyankomne minoritetsspråklige elever, herunder tilbud om særskilt språkopplæring og individuelt tilrettelagte opplæringsløp.
9. *Utvikling av alternative opplæringsløp*: Fleksible løp på tvers av forvaltningsnivåer og opplæringsløp kan være et hensiktsmessig tiltak for prosjektets målgruppe. Det bør utvikles ulike modeller for fleksible løp, eksempelvis gjennom forsøk i fylker og kommuner.
10. *Finansierings- og tilskuddsrammer*: Økonomi, både på systemnivå og individuelt nivå, vil være et viktig fremtidig diskusjonstema. Dette gjelder bruk av og prioriteringer innen rammetilskudd, konsekvenser av endringer i finansieringsmodeller, systemer for forvaltning av midler og konsekvenser av elevers personlige økonomi på deres opplærings situasjon.

Summary

Background

NTNU Social Research has conducted a project on educational provisions for newly arrived pupils with little formal schooling from their country of origin on behalf of the Directorate of Integration and Diversity.

This project has focused on pupils in lower and upper secondary education who have arrived in Norway late in their educational pathways and who have little or no previous relevant schooling from their home country. The Norwegian educational system may present numerous challenges for this group, both when it comes to acquirement of knowledge and completion. At the same time, there is an overarching political goal that as many as possible should be able to complete the education they want and may need. The purpose of this project has been to contribute to a systematic and growing knowledge base of the situation of newly arrived pupils with little formal schooling from their country of origin. It has furthermore sought to examine the factors that may affect the success of these pupils in their educational careers.

The report is based on interviews with minority pupils and parents, teachers, school management and education authorities at the county and municipal level, and partners outside the school system, as well as a review of public documents and previous research. In total, the data collection includes interviews with more than 80 informants. In what follows, we present some main findings from the project.

Existing research

Previous research often focuses on how minority pupils, and different groups within this pupil group, perform in lower and upper secondary school, and how background factors such as parents' educational backgrounds and income levels, length of residence and language competences affect pupils' performance and school results. Furthermore, there exists a lot of research on the implementation and use of new curricula, assessment tools and educational materials.

Studies have tended to focus on minority pupils as a group, and it is only within the last couple of years that studies have been carried out that focus specifically upon pupils arriving late and/or with little formal schooling from their home country. This means that previous research can tell us a lot about the general challenges for minority pupils, but less about any particular challenges faced by this project's target group.

There is very little cross-disciplinary research on the effects of training models and language learning. Furthermore, we find that previous research often focuses on the work done by education authorities and schools, and to a lesser extent incorporates the roles of other key actors outside the school system. A further finding is that there are

few studies on participants with a minority background in primary and lower secondary education for adults. Overall, there is a clear knowledge gap on educational provisions for this project's target group.

Main findings

Primary and lower secondary education for adults: Municipalities have the possibility to set local limits on the scope and content of primary and lower secondary education for adults. This leads to large variations at the national level. This educational provision was established to meet a need among the majority population who had fallen out of compulsory schooling and who should have the possibility to catch up. Today, however, speakers of minority languages make up 80 percent of the participant group. School management and teachers define the situation as a system failure towards participants with a minority background within adult education, as the available provisions are not adequately adapted for this group. Lack of rights according to the Education Act is raised as a clear challenge. Participants in primary and lower secondary education for adults are not legally entitled to special language training on par with pupils in the mainstream primary and lower secondary schools. As a result, special language training becomes a question of resources within adult education. Thus, education authorities, school management and teachers have noted a need for revised curricula and regulations and the development of an approach within primary and lower secondary schooling for adults adapted to the needs of participants with a minority background.

Preparatory courses: According to teachers, preparatory courses provide an opportunity for giving each pupil an educational provision tailored to his/her level in the various subjects, especially when the course is given in preparatory classes. Teachers experience that preparatory schooling within mainstream classes reduces the opportunity to give newly arrived pupils the needed follow-up and tailored provisions. Separated preparatory classes makes it possible to work towards different levels of achievement for each pupil, implement work assignments that cut across subjects with a focus on language training, and use educational materials adapted to the pupils' chosen programme subjects in upper secondary education. At the same time, clear advantages of connections between such courses and mainstream schooling are identified, such as possibilities for pupils to follow mainstream schooling and take exams while attending the preparatory course. These possibilities are viewed as important in order for the pupils to see the preparatory course as meaningful. Education authorities and school management call for clearer guidelines on the content of the preparatory courses. This applies particularly to pupils' right to final assessments, and procedures for extending preparatory courses where this is deemed beneficial.

Entrance requirements at upper secondary education: Pupils who have attended 10th grade at a Norwegian lower secondary school, if only for a couple of months or weeks, have a right to a diploma of completed lower secondary education. This leads to a right to upper secondary education, also when holding transcripts without grades. Pupils who

join late in their educational pathways will therefore have a right to an education they do not have the linguistic nor the academic qualifications to complete successfully. At the same time, a right to upper secondary education means a loss of right to primary and lower secondary education for adults. A key question is whether one should introduce formal requirements on language competency for admission to upper secondary school in order to secure higher completion rates. However, whether the solution lies in a reduction of the right to upper secondary education for this pupil group is uncertain. Unequal entrance requirements are not in line with the principle of equal treatment. A continuation of equal treatment demands that upper secondary schools have the necessary expertise and resources in order to meet the educational needs of these pupils. Allowing for a continued right to participation in primary and lower secondary education for adults parallel to a right to upper secondary education should be considered.

Information: Newly arrived minority pupils are often unsure regarding how the education system operates, including entrance requirements, technical prerequisites, and selection of offers. It is uncertain whether this is due to a lack of information or a lack of understanding of the information provided. Regardless, this could lead to dissatisfaction on the offered educational provisions amongst minority pupils which may affect their motivation and learning situation. Minority pupils, especially in primary and lower secondary education, need additional information and guidance on available schooling, and educational requirements. This includes thorough explanation on the differences between educational provisions, where the purpose of the classification of levels should be explained.

Educational provisions across administrative authorities: Regulations clearly demarcate between the administrative responsibilities of the municipalities and the counties in providing educational provisions. Minority pupils with little educational background who join school late in their educational pathway often need provisions that cut across these administrative demarcations. Regulations allow in part for such flexibility, such as extended primary and lower secondary education, extended adult education, and schooling combining subjects from lower and upper secondary education. It is, however, largely up to the education authorities and individual schools to consider whether they wish to take advantage of these opportunities. Flexible educational provisions often face challenges with an inflexible system and with regulations that are difficult to combine. The implementation of approved trials, such as a combination of lower and upper secondary education, and combined preparatory and mainstream schooling, will provide the opportunity to test different flexible educational approaches. An implementation of a right to flexible educational provisions demands a change of the regulations.

Special language training: A need for an active use of the mother tongue in educational provisions for newly arrived pupils with little educational background is communicated across educational provisions, as this is seen to ease concept and vocabulary training. A

lack of bilingual teachers and of economic resources at the local level, and little prioritisation of bilingual and mother tongue training in regulations and at the political level leads to little use of the mother tongue in educational provisions. This challenge is perhaps particularly pronounced within the upper secondary school setting. Teachers define the rights of this group of pupils to schooling in their mother tongue as “paper rights” as they are not realised.

Curricula for language training: Several teachers see it as very unfortunate that the curriculum in Norwegian as a second language has been phased out. This has consequences on the educational situation of minority pupils, but also on the number of students pursuing an education in teaching who undertake an education in Norwegian as a subsidiary language. Today’s focus, with the use of language training based on digressions from the ordinary curriculum, is viewed as a less suitable alternative as it reduces the focus on basic language training. Teachers see a great need for curricula especially tailored for this pupil group. The alternative curriculum in basic Norwegian for minority pupils is seen as a positive training material. However, several teachers state that minority pupils do not receive a completely tailored programme due to the lack of right to grades within this curriculum. The trial in 2013/2014 with a temporary curriculum in Norwegian for pupils in upper secondary education with a short period of residence is seen as a positive measure. This curriculum is equivalent to the curriculum in Norwegian when it comes to content, but contains a stronger perspective on language training and an assessment scheme that takes into account that the pupils are in an intermediate language phase.

Expertise requirements: Teachers across educational provisions experience a lack of expertise on basic language training, special education and migration thematic. This is perhaps particularly pronounced within the upper secondary school setting. Many especially see a need for documented knowledge on distinct challenges and strategies in schooling for minority pupils with little education and a short period of residence in Norway. School managements and teachers see a great need for an increased focus on minority perspectives in the education of teachers and increased use of further educational training.

Transfers between educational provisions: Good practice for the transfer of information between schools is essential for ensuring good transitions. While information exchange within municipalities/counties generally works well, there is a lack of routines for collaboration and transfer of information across regions. There is a need for national systems that ensure that information on pupils requiring tailored educational programmes is transferred to the receiving school. There is also a need for formalised procedures within schools for transfers between preparatory courses and mainstream schooling, both when it comes to knowledge requirements and possibilities of transfer to single subjects.

The school as an arena for integration: Many pupils, especially those in segregated educational settings, call for arenas where they can meet Norwegian peers. This would give the pupils an opportunity to meet peers, learn Norwegian, and to acquire competences in social codes. Among participants in primary and lower secondary education for adults, there is a clear desire for facilities for youth located in ordinary upper secondary schools. Co-localisation of mainstream schooling and special schooling for minority pupils is often seen as decisive for integration. However, many teachers question whether co-localisation itself encourages integration. Teachers experience a lack of capacity and time to introduce integrational activities in mainstream schooling and several perceive segregated educational provisions as providing greater benefits, as these models safeguard pupils and ensure the quality of education for those who are newly arrived. Through this project, we have seen different measures to encourage greater integration and inclusion. One example is projects where preparatory classes and mainstream classes collaborate on subjects where minority pupils are seen as a resource (such as culture and communication).

Grants and earmarking: An increasing number of grants related to educational provisions for minority pupils, which were previously earmarked, are now placed under block grants. In schools, this change is perceived as challenging as it reduces the predictability of financial resources and increases the need for “lobbying” at the local level. It is, however, possible to use block grants with local limitations on purpose and area of usage. There are good examples of education authorities who have themselves adopted local earmarking of funds from block grants.

Future areas of focus

Based on the findings of this project, we have identified ten areas in need of greater focus at the political level, within ministries and agencies, municipalities and counties, as well as by other actors.

1. *Mapping of educational provisions:* There should be conducted national surveys on the organisation, content and scope of education available to the project's target group, both in primary and lower secondary schools, adult education and upper secondary schools.
2. *Primary and lower secondary education for adults:* Feedback suggests that the educational provision within adult education is not adapted to the needs of the participants, for example when it comes to content and special language training. There is a need for revised regulations and curricula and the development of a methodology in primary and lower secondary schools for adults that are adapted to participants with a minority background.
3. *Curriculum development:* One should develop a special curriculum for newly arrived pupils to ensure a focus on language and vocational training that qualifies for grades. Furthermore, a long-term strategy for curricula is necessary to ensure continuity and a consistent national approach.

4. *Development of special measures*: There is a great need for more research on the effects of special measures and how different groups of minority pupils are able to benefit from these.
5. *Special language training*: There is a need for further studies on the benefits of language training, both on school performance, learning and motivation. This is especially relevant for mother tongue and bilingual training. There is also a need for research on bilingual teaching and mother tongue teachers' situation as well as a continued political focus on the necessity of training on topics related to migration and language pedagogy, as well as a general increased focus on this topic in the student teacher programmes.
6. *Information and guidance*: It is important to look closely at the counselling given to minority pupils, and examine how one can ensure greater participation on behalf of the pupil and thus possibly greater agreement on what educational pathways are the most appropriate.
7. *School as an arena for integration*: There is a need for a clarification on what measures are required to realise the school's role as an arena for integration. There is a need for increased knowledge of initiatives that may encourage integration within schools.
8. *Admission to upper secondary education*: There is a need for a clarification of the role and responsibilities of upper secondary schools in the education of minority pupils, including language training and tailored education.
9. *Development of alternative schooling*: Flexible educational provisions across administrative levels and schools may be an appropriate measure for this project's target group. One should develop different models of such flexible offers, for example through trials in counties and municipalities.
10. *Frames for funding*: Economy, both at a system and individual level, will be an important future topic of discussion. This applies to the use of and priorities for block grants, consequences of changes in funding models, practices for the management of funds, and the consequences of pupils' personal finances on their educational situation.

1 Innledning

1.1 Undersøkelsens fokusområder

Arbeidsinnvandring, familieinnvandring eller søknad om asyl – nyankomne elever i norske skoler har ulik bakgrunn. Ikke alle vil ha mulighet til å følge opplæringsløpet på normert måte. Mange ungdommer ankommer Norge sent i skoleløpet, og flere har lite eller ingen relevant skolebakgrunn fra hjemlandet. For denne gruppen kan møtet med det norske utdanningssystemet bli utfordrende. Sent ankomne med lite skolebakgrunn har gjennomgående svakere resultater i videregående opplæring enn øvrige elevgrupper. Samtidig er det et overordnet politisk mål at flest mulig skal kunne fullføre den utdanningen de ønsker og har behov for.

I arbeidet med minoritetspråklige barn og unge er det flere myndighetsområder og ansvarsenheter som involveres. På et departementsnivå vil både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet inneha en viktig førende rolle. På direktoratsnivå har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utdanningsdirektoratet et sentralt ansvar for forvaltning, rådgivning og implementering av nasjonal politikk. På et regionalt nivå vil fylkeskommuner og fylkesmenn involveres som henholdsvis skoleeiere og tilsynsorgan. På et kommunalt og lokalt nivå vil både politisk og administrativt nivå, skoler, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), flyktningtjeneste og øvrige ha et delansvar for opplærings situasjonen til minoritetspråklige elever. Samlet illustrerer dette en høy grad av kompleksitet på feltet, og et stort behov for tydeliggjøring av ansvarsoppgaver på den ene siden og helhetlig arbeid på den andre siden.

Med bakgrunn i dette ser oppdragsgiver for prosjektet, IMDi, et behov for systematisert og økt kunnskap om situasjonen til nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og rammene som påvirker gruppens muligheter til å lykkes med sin skolegang. Det har ikke vært en målsetning å gjennomføre en uttømmende analyse av alle forhold, da dette er en oppgave som krever langt større rammer enn vårt prosjekt har hatt. Målsetningen har i stedet vært å gi et overblikk som kan danne grunnlag for mer inngående analyser av nødvendige strukturelle endringer. Arbeidet har omfattet tre hovedmålsetninger for kunnskapsutvikling:

1. Kunnskap om hvordan eksisterende forskning og dokumentasjon belyser særskilte behov og utfordringer for elevgruppen og elementer i det offentlige rammeverket som virker inn på målgruppens lærings situasjon.
2. Kunnskap om områder som bør tilrettelegges på en annen måte for å sikre bedre skoler resultater og større fullføringsgrad i grunnskole og videregående skole.
3. Kunnskap om behov for å foreta grundigere og mer helhetlig gjennomgang og analyse av spesifikke innsatsområder.

1.2 Målgruppe

Prosjektets målgruppe har vært elever i ungdomsskolen og den videregående skolen som har ankommet Norge sent i skoleløpet og som har lite eller ingen relevant skolebakgrunn fra hjemlandet. Dette omfatter i) elever som ankommer Norge i ungdomsskolealder og kun går kort tid i ungdomsskole før overgang til videregående skole, ii) elever som ankommer Norge etter fylte 16 år og tar grunnskoleeksamen i voksenopplæring, iii) elever blant de ovenfor nevnte gruppene som har gått over i videregående opplæring, og iv) elever blant de ovenfor nevnte gruppene som har falt ut av skolen. Selv om enslige mindreårige flyktninger utgjør en særskilt gruppe, inngår også medfølgende barn av flyktninger, tidligere asylsøkere og arbeidsinnvandrere i målgruppen. Vi har valgt å avgrense målgruppen til barn og ungdom som allerede har fått innvilget oppholdstillatelse og som er etablert i en kommune.

1.3 Data og metode

1.3.1 Eksisterende forskning og kunnskap

Et av fokusområdene i prosjektet har vært å studere hvordan eksisterende kunnskap og dokumentasjon belyser særskilte behov og utfordringer for elevgruppen og elementer i det offentlige rammeverket som virker inn på gruppens lærings situasjon. Dette har fordret en gjennomgang av tidligere forskning og offentlige dokumenter, blant annet lowverk, rundskriv og veiledninger, forsknings- og utredningsarbeid, samt master- og hovedfagsoppgaver. Gjennomgangen har resultert i en kunnskapsstatus.

1.3.2 Dybdestudier

Prosjektet har hatt et begrenset fokus, hvor verken den tidsmessige eller økonomiske rammen har gjort det mulig å foreta mer en et lite dypdykk i tematikken. I dette dypdykket har vi valgt å ta utgangspunkt i to kommuner i to fylker. Begge fylkene og de utvalgte kommunene har lang erfaring i å tilby opplæringstilbud til minoritetsspråklige elever. Samtidig er de forskjellige, både når det gjelder størrelse og organisering. Vi ønsker å understreke at prosjektet og tilhørende rapport ikke har hatt som mål å presentere kommunene og fylkene og gi en omfattende oversikt over deres opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Vi har heller ikke hatt som mål å vurdere de opp mot hverandre, for så «med to streker under svaret» konkludere hvor det beste arbeidet utøves. I stedet har vi ønsket å benytte erfaringer fra dybdestudiene som innspill til en generell diskusjon om opplæringstilbudet til prosjektets målgruppe. Vi har ønsket å løfte frem eksempler på utfordringer, usikkerhetsmomenter og mangler på den ene siden og gode arbeidsmetoder, strategier og suksessfaktorer på den andre siden. Sammen med kunnskapsstatusen har erfaringer fra kommunene og fylkene lagt til rette for å besvare prosjektets hovedspørsmål: Hvilke behov for endringer kan en identifisere og hvor er det behov for økt innsats? Eksempelene fra våre dybdestudier blir komplettert med erfaringer fra øvrige regioner og skoler.

1.3.3 Aktører og fokusområder – helhetlig perspektiv

Det har vært et mål at prosjektet skal sikre kunnskap om utfordringer og muligheter i et *helhetlig* perspektiv, både når det gjelder involverte aktører og opplæringstilbud. Utfordringer, strategier og perspektiver kan fremstå og oppleves ulikt avhengig av aktørers roller og ansvarsoppgaver i systemet. Det har av den grunn vært viktig å inkludere synspunkter og erfaringer fra ulike informantgrupper. Dette omfatter skoleeiere i fylkeskommuner og kommuner, skoleledere, lærere og rådgivere i ungdomsskoler, voksenopplæringer og videregående skoler, foresatte og elever¹ samt samarbeidspartnere utenfor skoleverket. Samlet har datainnsamlingen omfattet intervjuer med over 80 informanter.

Tabell 1. Oversikt over informantgrupper, antall informanter og metode for datainnsamling.

| Informantgruppe | Antall informanter | Metode |
|--------------------|---|-----------------------------------|
| Skoleeiere | Grunnskolenivå: 3 Videregående nivå: 2 | Individuelle intervjuer |
| Skoleledere | Grunnskole:1 Voksenopplæring:2 Videregående skole:2 | Individuelle intervjuer |
| Lærere/rådgivere | Grunnskole:6 Grunnskoleopplæring for voksne:11 Videregående skole:8 | Fokusgruppeintervjuer |
| Elever | Grunnskoleopplæring for voksne:26 Videregående skole:10 | Fokusgruppeintervjuer |
| Foresatte | Grunnskole:1 Grunnskoleopplæring for voksne:1 Videregående skole:1 | Individuelle intervjuer |
| Samarbeidspartnere | Barnevern:5 Helse:1 Flyktningtjeneste:2 NAV:1 Pedagogisk-psykologisk tjeneste:1 | Nettverksmøter, e-post/telefon |

Vi har valgt å se nærmere på tre ulike faser ved skoletilbudet til nyankomne elever: i) valg av opplæringstilbud, ii) oppfølging og iii) overganger. I den første fasen, *valg av opplæringstilbud*, har vi studert vurderinger og avklaringer av behov. Relevante temaer var føringer for valg av opplæringstilbud, kartleggings- og informasjonsarbeid,

¹ I denne rapporten er en del av intervjumaterialet gjengitt som sitater. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at en del av disse sitatene er redigert med hensyn til grammatikk og ordstilling. Mange av informantene våre i dette prosjektet har et annet morsmål enn norsk. Meningsinnholdet i sitatene er bevart, men vi har valgt å korrigere språk der vi har sett behov for det. Dette er i tråd med vanlig praksis innen forskning og er en metode for å unngå at informanter skal fremstå som mindre artikulerte eller reflekterte enn de i virkeligheten er. Når tale omgjøres til tekst blir ofte små nyanser eller «feil» i språket spesielt synlige. Redigering av språk øker dessuten leservennligheten, og *meningen* bak det informantene formidlet vil dermed komme tydeligere frem.

inntakskrav samt praktiske løsninger innenfor lokale rammebetingelser. I den andre fasen, *oppfølging*, har vi sett på arbeidet etter at opplæringstilbud er valgt. Her var viktige fokusområder tilrettelegging og faglig innhold, samt samarbeid mellom ordinær og særskilt opplæring. I den tredje fasen, *overganger*, har vi satt fokus på overganger fra én type opplæring til neste nivå. Her så vi nærmere på blant annet karriereveiledning, tverretattlig samarbeid, alternative opplæringsløp og skole-hjemsamarbeid. Innenfor disse tre områdene har det vært mulig å sortere utfordringer, strategier og behov ut fra strukturelle, lokale og individuelle faktorer.

1.4 Rapportens oppbygging

Etter dette innledningskapitlet presenterer vi i kapittel 2 en kunnskapsstatus basert på utvalgt eksisterende forskning og dokumentasjon. I kapittel 3 presenterer vi gode strategier og utfordringer i opplæringstilbudet til målgruppen. Her ser vi nærmere på de tre definerte fasene *valg av opplæringstilbud*, *oppfølging* og *overganger*. I kapittel 4 samler vi trådene fra vår datainnsamling og presenterer anbefalinger til fremtidige innsatsområder på feltet.

2 Kunnskapsstatus

Denne kunnskapsstatusen behandler mandatets første målsetning, og gir en oversikt over hvordan utvalgt eksisterende kunnskap og dokumentasjon belyser særskilte behov for målgruppen og elementer i det offentlige rammeverket som virker inn på gruppens lærings situasjon. Kunnskapsstatusen begrenser seg i hovedsak til det norske forskningslandskapet. Oversikten er basert på fire typer litteraturkilder: i) Lovverk, rundskriv og veiledere, ii) stortingsmeldinger, offentlige utredninger (NOU), handlingsplaner og øvrige offentlige strategidokumenter, iii) forskning og utviklingsarbeid (FOU) og egenrapporteringer fra prosjekter, samt iv) master-/hovedfagsoppgaver fra samfunnsvitenskapelige fagområder med hovedvekt på pedagogikk og sosiologi.

Denne kunnskapsstatusen er på ingen måte uttømmende, men søker å peke på noen hovedtrekk fra forskningstilfanget. I tillegg til å fungere som oversikt for leseren, har arbeidet med kunnskapsstatusen gitt et utgangspunkt for vår datainnsamling. Gjennom å avdekke både viktige fokusområder og «kunnskapshull», har oversikten lagt føringer for problemstillinger og spørsmål i møte med våre informanter. Hvert delkapittel avsluttes med en kommentar, hvor vi vurderer eksisterende kunnskap opp mot prosjektets målgruppe og peker på ubesvarte spørsmål. Kunnskapsstatusen avsluttes med en oversikt over sentrale temaer for vårt prosjekt.

2.1 Bakteppe

Norge er et relativt ungt innvandringsland. Frem til 1960-årene var situasjonen preget av større emigrasjon enn immigrasjon (Brochmann og Kjeldstadli 2008). Dette endret seg med arbeidsinnvandringen på 1960- og 1970-tallet og den påfølgende familieinnvandringen i årene som fulgte. Fra 1970-tallet ble Norge et mottaksland for flyktninger og asylsøkere; en immigrasjonstrend som har økt i styrke frem til i dag. Som en følge av bestemmelser om et felles arbeidsmarked innenfor EU/EØS opplevde landet i etterkant av EU-utvidelsen i 2004 en andre bølge av arbeidsinnvandring, denne gangen fra de nye EU-landene i Øst-Europa og fremfor alt fra Polen. Også denne gangen så vi en betydelig familieinnvandring blant arbeidsinnvandrere. I dag beskrives Norge ofte som et multikulturelt land, hvor innvandrere utgjør 12 prosent av befolkningen².

En ikke ubetydelig del av gruppen innvandrere er barn og ungdommer, enten de er kommet som enslige mindreårige, sammen med sin familie eller som gjenforent med familie i Norge. 24 prosent av innvandrerbefolkningen (inkludert norskfødte med

² Dette omfatter bosatte i Norge som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Se <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef>.

innvandrereforeldre) er 19 år eller yngre³. Over én av 10 elever i norske grunnskoler og videregående opplæring har innvandrerbakgrunn (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Mange barn og unge som ankommer Norge sent i skoleløpet har lite eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet. Det blir opp til et sammensatt tjenesteapparat å sikre et godt skoletilbud til denne gruppen.

Problemstillinger knyttet til situasjonen for minoritetsspråklige elever i Norge dukket for alvor opp på agendaen på 2000-tallet. De siste 10-15 årene har vi sett en fremvekst av både offentlige utredninger og forskning med fokus på minoritetsspråklige elever. En stor del av forskningen kan kobles til resultater og gjennomføring samt læringsutbytte, pedagogikk og læringsmetoder. En ser også stadig flere studier knyttet til skoletilbudet som gis, blant annet sett opp mot retten til likeverdige tjenester. Situasjonen til *nyankomne* minoritetsspråklige elever har i Norge blitt gitt relativt lite oppmerksomhet. De siste årene har vi imidlertid sett flere studier som ser spesifikt på denne elevgruppen (Dugstad og Eriksen 2010; Rambøll 2013). Det økte fokuset illustreres i stortingsmeldingen *En helhetlig integreringspolitikk*, hvor arbeidet med nyankomne elever med lite skolebakgrunn som kommer sent i opplæringsløpet løftes frem som et viktig fokusområde (Meld. St. nr. 6 2012-2013).

2.1.1 Målgruppe og definisjoner

Målgruppen for dette prosjektet er nyankomne elever i ungdomsskole, grunnskoleopplæring for voksne og videregående skole som har ankommet Norge sent i skoleløpet, og som har lite eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet. Vi velger å benytte begrepet minoritetsspråklige i betydningen «elever som har et annet morsmål enn majoritetsspråket (norsk eller samisk)». Begrepene «nyankomne» og «lite skolebakgrunn» er vanskeligere å definere. I Utdanningsdirektoratets veileder til innføringstilbud fremholdes at det en ikke bør tidfeste «nyankommen» konkret, men at det i seg selv innebærer en viss avgrensning i tid (Prop. 84 L 2011-2012). Begrepet kan imidlertid ses opp mot «kort botid», som i flere sammenhenger defineres til mindre enn seks år (Rambøll 2008)⁴. Heller ikke «lite skolebakgrunn» er lett å definere, men må ses i sammenheng med elevens alder og forventet nivå i det norske opplæringssystemet. Kunnskapsstatusen vil i første rekke fokusere på forskning tilknyttet den nevnte målgruppen. I og med at kunnskapen om nyankomne elever er begrenset, vil vi imidlertid utvide fokuset til også å gjelde forskning på minoritetsspråklige elever generelt i ungdomsskole, grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring.

³ Se tabell 07111 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter kjønn, alder og landbakgrunn: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=innvbef&CMSSubjectArea=befolkning&checked=true>.

⁴ Også i midlertidig læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge defineres dette begrepet til kortere enn seks år.

Vi ønsker å poengtere at begrepene som benyttes for å definere målgruppen er mange; eksempelvis snakkes det om minoritetsspråklige elever, minoritets elever, tospråklige elever og flerspråklige elever (Dugstad og Eriksen 2010; Bruce 2012; Meld. St. nr. 6 2012-2013). Hvordan det enkelte begrep forstås og defineres i forskningen kan variere betydelig. En første variasjon er hvorvidt en kun skal innlemme elever hvor begge foreldrene er født i utlandet i definisjonen «minoritetsspråklige elever», eller om vi også snakker om elever der kun én av foreldrene har utenlandsk bakgrunn. En andre variasjon innen forskningen er hvorvidt en innlemmer nasjonale minoriteter i Norge under betegnelsen «minoritetsspråklig», eller om det kun handler om elever fra innvandrede minoriteter. En tredje variasjon omhandler bakgrunn. En dikotomi som ofte brukes i både forskning og media er vestlig/ikke-vestlig⁵, hvor minoritetsspråklige elever ofte kobles til gruppen ikke-vestlige, og hvor flere utelater elever med opprinnelse fra Norden utenfor Norge, Vest-Europa og Nord-Amerika. Vi ser med andre ord at definisjoner og avgrensninger vil ha konsekvenser for hvordan vi skal forstå forskningen. Vi ber leseren være oppmerksom på dette.

2.2 Statlige fokusområder

Norge er et utpreget kunnskapssamfunn, hvor utdanningssystemet langt på vei definerer og legger føringer for enkeltindividets posisjon i storsamfunnet (Frønes og Strømme 2010). Grunnleggende kvalifisering⁶ ses som en sentral forutsetning for at nyankomne innvandrere skal kunne delta i utdanning og arbeidsliv. Fellesskolen står sterkt i det norske samfunnet, hvor skolen skal bygge på og ivareta mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger, basert på verdier som utjevning og fordeling (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Minoritetsspråklige barn, unge og voksne er en mangfoldig gruppe i Norge i dag, hvor mange lykkes svært bra i opplæringsystemet. Samtidig er det noen utfordringer knyttet til at minoritetsspråklige elever skal ha like muligheter i videre utdanning og arbeid som majoritetsbefolkningen.

Et likeverdig opplæringstilbud gis stor oppmerksomhet fra politisk side, noe som illustreres i en rekke offentlige utredninger og meldinger på området de siste årene. I sentrum står blant annet skolerresultater og tiltak for å sikre en fellesskole med fokus på sosial utjevning og like muligheter. I stortingsmeldingen *En helhetlig integreringspolitikk* (Meld. St. nr. 6 2012-2013) understreket den daværende regjeringen et overordnet mål om at flest mulig skal kunne fullføre den utdanningen de ønsker og har behov for. Overfor barn og unge omfatter dette et arbeid for tilpasset opplæring og godt læringsutbytte i grunnskole og videregående opplæring og reduksjon av frafall i

⁵ Dikotomien har møtt mye kritikk, mye fordi den overser de store interne forskjellene i kategorien «ikke-vestlig», og også fordi kategorien oppleves som en restkategori. Mange opplever også at begrepet «ikke-vestlig» har fått en negativ konnotasjon. For å bedre kunne fange opp og illustrere innvandrerbefolkningen bestemte SSB i 2008 seg for å endre kategoriene til å være basert på verdensdeler.

⁶ Grunnleggende ferdigheter regnes som å kunne lese, skrive, uttrykke seg muntlig, regne og inneha digitale ferdigheter (Meld. St. nr. 6 2012-2013).

videregående skole (Kunnskapsdepartementet 2007). Dette gjelder ikke minst overfor gruppen minoritetsspråklige elever. Generelt ses målrettet opplæring i grunnleggende norsk som et sentralt tiltak for å sikre et likeverdig tilbud. Det blir også lagt vekt på tidlig innsats. For nyankomne elever innebærer tidlig innsats både kartlegging av språkferdigheter og tilbud om tilpasset opplæringstilbud (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Det har lenge vært et fokus på å integrere minoritetsspråklige i ordinære opplæringstilbud – i tråd med fellesskolens idealer (Bakken 2007).

Fokuset og målsetningene knyttet til minoritetsspråklige elever i opplæringssystemet ser ut til å videreføres også etter regjeringsskiftet høsten 2013. Den nye politiske plattformen⁷ som ble presentert i oktober 2013 stadfester at regjeringen søker å styrke mottaksskolene og bedre kontrollen av elevers kunnskap før de overføres fra mottaksskolen til annen grunn- eller videregående skole. Alle elever skal raskest mulig få tilpasset opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk. Med andre ord legges det vekt på intensiv opplæring i en første fase, grundig kartlegging i forkant av overganger og tilpasset opplæring etter ordinær læreplan.

Sentrale punkter

- Vi kan identifisere klare politiske målsetninger om tilpasset opplæring, godt læringsutbytte og reduksjon av frafall. Det er imidlertid noe uklart hvordan en ser for seg at disse målsetningene skal oppnås for dette prosjektets målgruppe. Et viktig spørsmål er hvorvidt dagens lovverk, økonomiske rammeverk og tilgjengelige verktøy er tilpasset behovene til sent ankomne med lite skolebakgrunn.
- Det er et politisk fokus på intensiv opplæring i en første fase, grundig kartlegging i forkant av overganger og tilpasset opplæring etter ordinær læreplan. Det er behov for økt kunnskap om hvilke konsekvenser – positive og negative – dette fokuset har for prosjektets målgruppe.

2.3 Organisering, tiltak, læremidler og pedagogiske ressurser

2.3.1 Generelle og spesifikke tiltak

I diskusjonen om nødvendige tiltak for å forbedre minoritetsspråklige elevers resultater og gjennomføring står skillet mellom generelle og spesifikke tiltak sentralt (Løvereide 2005). Mens generelle tiltak retter seg mot hele elevgruppen, vil spesielle tiltak rette seg mot én målgruppe, i dette tilfellet minoritetsspråklige. En kan også tenke seg at tiltak tilrettelegges spesielt for enkelte grupper innenfor gruppen minoritetsspråklige elever, herunder nyankomne med lite skolegang.

Tiltakenes effekt og suksess vil kunne avhenge både av deres tilpasning til ulike kontekster, deres muligheter til å påvirke faktorer knyttet til skoleprestasjoner, og

⁷ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Se <http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>.

engasjementet fra partene som er involvert (Løvereide 2005). Blant annet vil både kjennetegn ved elevgruppen og ansattes eksisterende kompetanse og motivasjon være viktige elementer å ta i betraktning når en skal vurdere effekter av tiltak. I sin hovedfagsoppgave i pedagogikk skiller Løvereide (2005) mellom tiltak knyttet til i) tilpasset undervisningspraksis, ii) språkopplæring, iii) kompetanseheving i flerkulturelt arbeid og iv) skole-hjemsamarbeid. Løvereide mener tiltak innenfor de ulike områdene i ulik grad kan motvirke forhold som fører til lavere skoleprestasjoner blant minoritetsspråklige elever.

2.3.2 Kartlegging

Kartlegging av nyankomne elever anses som et viktig tiltak for å sikre et individuelt tilrettelagt opplæringstilbud og tidlig innsats (Dugstad og Eriksen 2010; Rambøll 2013). Ifølge opplæringsloven skal kommuner/fylkeskommuner kartlegge kunnskapen elevene har i norsk før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring, og dette kan slik sett defineres som et spesifikt tiltak for minoritetsspråklige elever. Kartleggingen skal også utføres underveis i opplæringen for å vurdere når eleven kan følge den ordinære opplæringen i skolen. Mangelfull kartlegging kan føre til at elever ikke får det tilbudet til særskilt språkopplæring og tilrettelagt opplæring de har krav på og behov for.

En gjennomgang av eksisterende forskning viser betydningen av kartlegginger. For det første fremholdes viktigheten av å kartlegge både hverdagsspråk og akademisk skolespråk (Hauge 2007). Elever vil ofte kunne beherske hverdagsspråket relativt raskt, selv om det faglige språket fortsatt er på et lavt nivå. Videre anbefales det at kartlegginger omfatter verdier og prioriteringer knyttet til utdanning i elevenes hjemland, noe som vil kreve flerkulturell kompetanse blant lærere som er ansvarlige for kartleggingene. Ofte anbefales det også å benytte kartlegging på både norsk og morsmål for å tilpasse opplæringen til minoritetsspråklige elever (Lie 2007; Dugstad og Eriksen 2010). For å få et helhetlig bilde av eleven må en videre vurdere tidligere skolegang og innholdet i opplæringen (Pihl 2005). Både bruk av morsmål og vurdering av realkompetanse vil være sentrale elementer ved kartlegging av nyankomne elever med lite skolebakgrunn.

For å møte skolenes behov for tilpassede verktøy overfor denne elevgruppen er det utarbeidet flere nasjonale kartleggingsverktøy. Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved Høgskolen i Oslo har utarbeidet kartleggingsverktøy som vurderer både skolefaglige ferdigheter og formell kompetanse hos nyankomne minoritetsspråklige. Disse inkluderer kartlegging av språkkompetanse i grunnleggende norsk, kartleggingsprøver på morsmål og kartlegging av skolefaglige ferdigheter. Evalueringer viser at et klart flertall av skoleeiere og skoleledere både på grunnskolenivå og i videregående opplæring kjenner til og benytter nasjonalt tilgjengelig kartleggingsmaterieil (Rambøll 2011). Studier antyder imidlertid at kartleggingsrutinene i norske skoler ikke alltid følger de gitte anbefalingene (Dugstad og Eriksen 2010). Det fremholdes at kartlegging og screening har hatt lite fotfeste i ordinær pedagogikk, og

tradisjonelt har vært knyttet til spesialpedagogikk. Videre kartlegges det i liten grad på morsmål. Dette skyldes blant annet at de fleste kartleggingsverktøyene er normert for elever med norsk som morsmål⁸. En ser også at kartlegginger ofte fokuserer på generell fagkompetanse og ikke på elevers realkompetanse og samlede ressurser (Dugstad og Eriksen 2010). Flere studier påpeker videre at skoler og lærere utvikler egne kartleggingsverktøy, for eksempel ved å videreutvikle eksisterende modeller. Denne praksisen oppleves av flere som uheldig (Rambøll 2006, 2009; Lie 2007; Dugstad og Eriksen 2010), ettersom lærere ikke alltid har kompetansen som kreves for å utvikle kartleggingsmateriell, og ettersom ulik og/eller tilfeldig praksis kan forårsake svært ulike lokale tilbud til elevgruppen. Dette kan utgjøre en risiko i arbeidet for et likeverdig opplæringstilbud på nasjonalt nivå.

I en nylig utgitt rapport fremholder Rambøll (2013) at det er behov for tydeligere føringer til kartleggingspraksis, både hva som bør kartlegges, når dette bør gjennomføres og bruk av verktøy. Kanskje særlig små kommuner vil kunne oppleve at de mangler kompetanse til bruk av kartleggingsverktøy, og i flere tilfeller vil det være ulike føringer for dokumentasjon av kompetanse, både ved ankomst og ved overgang fra et tilbud til et annet. En må også i større grad sikre bruk av tospråklige lærere ved kartlegginger, for å sikre at elevenes faglige nivå kartlegges på et språk de behersker (Dugstad og Eriksen 2010).

2.3.3 Innføringstilbud

Fra august 2012 åpner opplæringsloven for at kommuner og fylkeskommuner kan opprette særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever, i form av delvis integrerte tilbud, innføringsklasser eller innføringsskoler (Rambøll 2013). Formålet med slike innføringstilbud er at elevene raskt skal lære norsk slik at de kan delta i ordinær opplæring. Opplæringen i et innføringstilbud kan ikke vare lenger enn to år for den enkelte elev. Ifølge informanter i Utdanningsdirektoratet er intensjonen i regelverket at elevene skal gå i innføringstilbud så lenge de har behov for det, og at deltakelse i tilbud ikke nødvendigvis er koblet til hele skoleår. Elevene kan også velge å gå over fra innføringstilbud innenfor opplæringsloven til ordinær opplæring midt i skoleåret, ettersom det kreves samtykke fra elev/foreldre for å gå i innføringstilbud. Kommuner og fylkeskommuner står relativt fritt til å bestemme innholdet i tilbudene. Innholdet i tilbudet og avvik fra fag- og timefordeling skal avgjøres på bakgrunn av den enkeltes behov og hva som er det beste for den aktuelle eleven, og skal fastsettes i enkeltvedtak. Flere skoler har også tidligere benyttet seg av denne typen innføringstilbud, selv om det ikke ble åpnet for dette i lovverket (Buland og Havn mfl. 2007; Valenta 2008; Thorshaug, Valenta og Berg 2009; Thorshaug, Paulsen, Røe og Berg 2013).

Innføringsklasser og -skoler kan kobles til såkalte «overgangsmodeller», hvor fokuset ligger på utvikling av språkkunnskaper i en begrenset periode, med fagopplæring på

⁸ Se <http://nafo.hioa.no/fag/kartlegging/>.

majoritetsspråk og morsmål, og med et mål om at eleven skal kunne nyttiggjøre seg det ordinære opplæringstilbudet i løpet av kort tid. Delvis integrerte tilbud kan på sin side kobles til «andrespråksmodeller», hvor elevene går i ordinære klasser, og hvor de gis tilbud om særskilt språkopplæring (Bakken 2007; Rambøll 2013). Rambøll (2013) har etter lovendringen i 2012 kartlagt innføringstilbudet for elever med begrenset skolegang som kommer til Norge i ungdomsskolealder. Her analyseres ulike modeller for innføringstilbud og hvordan disse legger føringer for arbeidet. Kartleggingen antyder at blant annet kommunestørrelse og antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring påvirker valg av modell, hvor en oftere ser integrerte tilbud i ordinære klasser i små kommuner og helt segregerte tilbud i egne klasser eller skoler i større kommuner. Tidligere studier har vist at variasjoner i organisering også handler om ulike tilpasninger innenfor modellene (se blant annet Wendelborg, Paulsen, Røe, Valenta og Skaalvik 2012; Thorshaug mfl. 2013).

Gjennom Rambølls kartlegging tydeliggjøres flere utfordringer med innføringstilbud (Rambøll 2013). I arbeidet med elever med lite skolebakgrunn som kommer sent i opplæringsløpet oppleves det som vanskelig å sikre elevene god nok kompetanse i løpet av innføringstilbudet til at de skal kunne ha nytte av opplæring i ordinære løp. Dette gir utfordringer for overgangen fra innføringstilbud til ordinære tilbud og fra grunnskole til videregående skole, hvor elever overføres til ordinære løp før de har tilegnet seg tilstrekkelig kompetanse i norsk, studieteknikk og fagområder. Disse utfordringene søkes møtt gjennom gode rutiner for kartlegginger og sikring av individuelt tilpassede løsninger i innføringstilbudet, aktiv bruk av særskilt språkopplæring og bruk av hospiteringsmuligheter i ordinære opplæringstilbud. Arbeidets suksess avhenger imidlertid av at det settes av nok ressurser til kartleggingsrutiner, tilpassede læremidler, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Studier av overgangsmodeller, som innføringsklasser og -skoler kan defineres som, indikerer at langvarige modeller gir bedre resultater enn korte, at elevene har behov for oppfølging over en lenger periode, og at morsmålsressurser er et sentralt verktøy (Bakken 2007). Ifølge Rambøll (2013) tydeliggjør denne kunnskapen et behov for tett oppfølging av nyankomne elever med lite skolebakgrunn også etter overføring til et ordinært tilbud, i tillegg til bruk av tospråklig opplæring og kompetanse i norsk som andrespråk i skolene.

En annen utfordring finner vi på systemnivå, hvor det er behov for avklaring av ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner, kanskje spesielt når det gjelder gruppen nyankomne med lite skolebakgrunn. Denne gruppen vil, selv med rett til videregående opplæring, i praksis ikke ha tilstrekkelig språk- eller fagkompetanse til å kunne følge undervisningen. Spørsmålet blir hvorvidt kommuner i slike tilfeller skal tilby mer opplæring enn de er pliktige til, eller om fylkeskommunen skal ta ansvar for tilretteleggingsbehovet (Rambøll 2013).

I spørsmålet om innføringstilbud aktualiseres skolens rolle med hensyn til integrering av minoriteter. I tillegg til å være en arena for læring og faglig påfyll ses skolen som en av

de viktigste arenaene for sosialisering og integrering. Tidligere studier antyder at nøkkelen til integrering ligger i felles møteplasser, både i og utenfor skolens område (Svendsen, Thorshaug og Berg 2010; Rambøll 2013; Thorshaug mfl. 2013). På grunnskolenivå er innføringsklassene ofte samlokalisert med det øvrige skoletilbudet. Imidlertid ser en ofte at opplæringstilbudet til nyankomne elever på 16 år eller eldre er adskilt fra det ordinære tilbudet, noe som fører til færre treffpunkter med norske ungdommer (Svendsen mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2013). Ungdommene selv opplever det som vanskelig å bli kjent med norsk ungdom på deres egen alder. Flere kommuner ønsker – og jobber for – at skoletilbudet til nyankomne skal integreres i det ordinære tilbudet. Eksempler på dette er samlokalisering av grunnskoleopplæring for voksne og videregående skoler, samt samarbeid mellom opplæringstilbudene hvor nyankomne ved grunnskoleopplæring for voksne kan delta i fellesaktiviteter og gymtimer med klassene i den videregående skolen (Rambøll 2013; Thorshaug mfl. 2013).

Konsekvenser av integrerte og segregerte skoletilbud kan imidlertid være individuelt forskjellige. Forskning viser at enkelte nyankomne flyktningbarn opplever direkte plassering i en norsk klasse som vanskelig både språkmessig, faglig og sosialt (Eide 2000). Minoritetsspråklige elever kan oppleve at segregerte tilbud gir trygge rammer og rom for å være sammen med andre elever i samme situasjon og på samme nivå (Rambøll 2013; Thorshaug mfl. 2013). Det vil også være store individuelle forskjeller i hvor godt en elev klarer å bli en del av et klasse miljø (Rambøll 2013). På den andre siden kan segregering i innføringsklasser føre til at fokuset på norskopplæring skjer på bekostning av andre fag (Rambøll 2013). Samlet antyder dette at skoler står overfor en vanskelig balansegang i arbeidet med denne gruppen elever, hvor en må jobbe for integrering uten at dette går utover elevenes opplevelse av trygge rammer.

2.3.4 Særskilt språkopplæring

Både i grunnskolen og videregående opplæring kan elever ved behov ha rett til særskilt språkopplæring. Særskilt norskopplæring gis inntil elevene er i stand til å følge ordinær norskopplæring, og om nødvendig har minoritetsspråklige elever også rett til tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring. Med inntakelsen av en lovbestemt rettighet til særskilt språkopplæring i grunnskoleopplæring i 2004 og tilføyelsen av en tilsvarende rett i videregående opplæring i 2008, har denne elevgruppens rettigheter til ekstra språkopplæring blitt formalisert. Ved at enkeltvedtak følges av statlige økonomiske ressurser styrkes de økonomiske forutsetningene for å tilby særskilt språkopplæring (Øzerk 2012).

I gruppen «minoritetsspråklige» vil det være mange elever som behersker norsk på lik linje med etnisk norske elever og som ikke vil ha behov for særskilt språkopplæring. Dette tiltaket, og kanskje særlig morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, vil først og fremst være aktuelt for nyankomne og andre minoritetsspråklige elever med begrensede norskferdigheter, og da kanskje spesielt elever som kommer sent i opplæringsløpet. Gjennom fokus på språkopplæring, med aktiv bruk av morsmål, kan

en legge til rette for raskere «oppheving» av manglende skolebakgrunn. OECDs rapport om opplæring for minoritetsspråklige i Norge påpeker viktigheten av å prioritere støttetiltak til elever som ikke er født i Norge og spesielt elever som kommer sent i skoleløpet (Taguma, Shewbrige, Huttova og Hoffman 2009). Blant lærere understrekes ofte viktigheten av å tilby tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring (Rambøll 2013). Lærere i ungdomsskolen melder ofte om utfordringer for elever med lite skolebakgrunn, særlig fordi de faglige forventningene og nivået er høyere enn på barneskolen (Dugstad og Eriksen 2010). Den faglige avstanden mellom de minoritetsspråklige elevene og deres jevnaldrende er ofte stor, noe som gir klare behov for tilpasset undervisning i en ordinær klasse. I tilfeller der særskilt språkopplæring ikke tilbys, antas det at det ofte er vanskelig for nyankomne minoritetsspråklige elever å nyttiggjøre seg undervisningen, noe som øker risikoen for senere frafall.

Tilgjengelig forskning gir imidlertid et noe nyansert bilde av ulike språklige støtteprogramers effektivitet (Bakken 2007; Taguma mfl. 2009), hvor effekten av eksempelvis tospråklig undervisning og morsmålsundervisning varierer ut fra kontekst og rammebetingelser blant annet knyttet til lengde og intensitet samt tidspunkt i opplæringsløpet. Internasjonal forskning viser at suksessen til opplæringsmodellene er betinget av flere forhold, blant annet om tilbudet er integrert i skolens øvrige tilbud, og om tilbudet drives av kvalifiserte lærere ut fra et langsiktig pedagogisk perspektiv (Bakken 2007). En gjennomgang av forskning på feltet har avdekket at det finnes svært begrenset empirisk kunnskap om faglige og språklige effekter av språkpedagogiske tiltak for minoritetsspråklige elever (Bakken 2007). Bakken (2007) påpeker i den sammenheng at det er vanskelig å vurdere eksisterende studier av opplæringstiltak for minoritetsspråklige elever. Mye av forskningen er, ifølge Bakken, basert på små utvalg og har til dels store metodologiske svakheter, samtidig som feltet er preget av ideologiske posisjoner og interessekonflikter. Uavhengig av effekt på læringsutbytte antyder likevel forskning at bruk av morsmål har en positiv effekt på elevenes motivasjon og engasjement samt på kommunikasjonen mellom skolen og hjemmet (Taguma mfl. 2009).

Flere studier har tydeliggjort store variasjoner mellom kommuners praktisering av regelverk, herunder tilbud om særskilt språkopplæring (Hyltenstam, Brox, Engen og Hvenekilde 1996; Rambøll 2011). OECD trekker i sin evaluering av opplæring for minoritetsspråklige frem at særskilt språkopplæring ikke blir praktisert fullt ut (Taguma, mfl. 2009). Mens opplæring i grunnleggende norsk og forsterket norskopplæring gis ved et flertall grunnskoler og videregående skoler, ser tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring ut til å tilbys i klart mindre omfang, særlig på videregående skoler. I NOU 2010: 7 uttrykker utvalget bekymring for en holdning i sektoren om at regelverket gjelder «så langt pengene rekker». Det fremholdes at mange elever ikke får det opplæringstilbudet de har krav på etter opplæringsloven § 2-8 og 3-12. Ifølge tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) mottok totalt 44 265 elever i 1.-10. trinn særskilt norskopplæring skoleåret 2012-2013. Oversikten i GSI viser videre at 2770

elever mottok morsmålsopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring, mens 10 731 elever fikk tospråklig fagopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring og 2658 fikk både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Tilsvarende oversikter for videregående opplæring finnes ikke.

Manglende tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring kan knyttes til manglende tilgang på kvalifisert personale og stor variasjon i elevgruppen, samt til generelle utfordringer knyttet til økonomiske rammebetingelser, lokal forankring og svakheter ved regelverket (Thorshaug mfl. 2009; Rambøll 2011). Flere kommuner møter store utfordringer når det gjelder tilgang på lærerressurser, hvor begrensningene skyldes både økonomi og tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Flere mindre distriktskommuner forteller om vanskeligheter med å finne morsmåls lærere og tospråklige lærere til skolene (Thorshaug mfl. 2009). Språkbakgrunnen til nyankomne elever vil variere, noe som fører til høye krav til fleksibilitet i arbeidsstokken. I Norge har morsmåls lærere og tospråklige lærere lenge vært den eneste kategorien lærere i grunnskolen der det ikke har blitt stilt krav til formell kompetanse (Valenta og Berg 2008). Yrkesgruppen har vært preget av lav profesjonalisering og en uklar arbeidssituasjon (Rambøll 2006). Det har de siste årene blitt satset aktivt på denne lærergruppen, med utvikling av utdanningstilbud til tospråklige faglærere og nye kompetanseforskrifter (Valenta og Berg 2008).

Øzerk (2012) peker på flere utfordringer ved det gjeldende regelverket for særskilt språkopplæring. Dets suksess er, ifølge Øzerk, avhengig av opplyste rektorer som kjenner til regelverket og er bevisste sitt ansvar for å kartlegge elever, fatte enkeltvedtak og registrere antallet elever i det offentlige systemet. Øzerk hevder at systemet er preget av det han omtaler som kartleggingsinstrumentalisme, byråkratisering, enkeltvedtakshysteri, kontroll, oversiktighet og uforutsigbarhet. Gjennom å knytte elevens rett til særskilt språkopplæring til krav om kartlegging, enkeltvedtak, samtykke fra foresatte og strenge krav for rettigheter til morsmålsopplæring skaper en, ifølge Øzerk, klare barrierer for å tilby elevene denne typen tiltak. Arbeid med kartlegging og enkeltvedtak er ressurskrevende for skolene, uten at dette arbeidet følges av ressurser. Basert på dette fremholder Øzerk at systemet bør forenkles slik at det blir mer skole- og elevvennlig.

Som vi har vært inne på understrekes det at implementering av regelverk er tett koblet til hvordan det forstås og utøves innenfor lokale rammebetingelser som økonomi, kommunestørrelse, elevantall og så videre. Implementeringen påvirkes imidlertid også av politiske og faglige føringer. Debatten om tilpasset språkopplæring preges av flere uenigheter, blant annet hvorvidt en skal satse på majoritetsspråket eller om språkopplæring bør inkludere morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring (Baker 2006; Bakken 2007). Nyere studier antyder at morsmål i dag har en svak posisjon i norsk skole, og at bruk av morsmålsopplæring er redusert etter innføringen av Kunnskapsløftet (Ryen, Wold og Pastoor 2009; Rambøll 2011). Dette står dermed i relativt sterk kontrast til vurderingen av morsmål som verktøy i opplæring i internasjonal

forskning (Bakken 2007; NOU 2010: 7). Reduksjonen ser ut til å kunne kobles til politiske signaler om at norskspråklig opplæring skal prioriteres, en tolkning av lowerket om at det er mulig å bortprioritere morsmålsopplæring, og økt lokalt ansvar for implementering (Dugstad og Eriksen 2010). Undervisning i og på morsmål blir ofte definert som et hjelpefag i skolene (Valenta og Berg 2008). Tidligere målsetninger i skolen om å nå funksjonell tospråklighet blant minoritetsspråklige barn er fjernet. Samlet har dette ført til at færre elever får morsmålsopplæring og at særskilt norsk har fått økt prioritet (Rambøll 2006; Rambøll 2011). Spørsmålet er imidlertid om flere elever burde fått tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig opplæring for å sikre et tilbud som legger til rette for mestring og gjennomføring av opplæringsløp.

2.3.5 Læreplaner

Læreplanene har gjennomgått store endringer de siste årene. På et generelt nivå ble det ved lansering av skolereformen *Kunnskapsløftet* i 2006 laget nye læreplaner. Også når det gjelder minoritetsspråklige elever har en sett store endringer. Fra 1980-tallet og frem til 2009 hadde man en egen læreplan i norsk som andrespråk. Læreplanen førte frem til eksamen, men det ble i vurderingene tatt hensyn til at elevene hadde minoritetsspråklig bakgrunn. I 2007 ble det bestemt at denne læreplanen skulle avvikles, og fra 2009 skal alle minoritetsspråklige elever ta samme eksamen i norsk og vurderes etter de samme retningslinjene som øvrige elever. Endringen skyldes blant annet at minoritetsspråklige elever ofte fikk opplæring etter læreplan i norsk som andrespråk gjennom hele opplæringsløpet selv om planen var ment som et midlertidig løp. Videre så en at minoritetsspråklige elever ble plassert i faget ut fra sin minoritetsbakgrunn og ikke ut fra sine norskkunnskaper. Det ble også antatt at elevene med denne læreplanen hadde et svakere utgangspunkt for videre utdanning (Rambøll 2006; NOU 2010: 7). Siden avviklingen har det blitt innført en overgangsordning med mulighet til å gå opp i eksamen etter læreplan i norsk som andrespråk; en overgangsordning som gjelder inntil en permanent ordning for elevgruppen er etablert⁹. Ordningen har stadig blitt forlenget, og også inneværende skoleår kan elever/privatister med kort botid (inntil seks år) ta skriftlig eksamen på Vg3 studieforbereende utdanningsprogram, påbygging til generell studiekompetanse, og til lokalt gitt skriftlig eksamen på Vg2 yrkesfaglige utdanningsprogram.

Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og læreplan i morsmål for språklige minoriteter ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet i 2008, og har fra skoleåret 2009/2010 vært gjeldende for hele grunnopplæringen (grunnskole og videregående opplæring). 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. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en nivåbasert overgangsplan uten rett til vurdering med karakter. I tillegg finnes læreplan i morsmål for språklige minoriteter, som er gjeldende for hele

⁹ Se <http://www.udir.no/Udir/PrintPageAsPdfService.ashx?pid=1092&epslanguage=no>.

grunnopplæringen fra og med skoleåret 2009/2010. Elever som har rett til særskilt norskopplæring skal få opplæring etter tilpasning til læreplan i norsk eller etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Elevene kan benytte ordinær læreplan i norsk med tilpasninger helt fra starten. De kan også starte med å bruke læreplanen i grunnleggende norsk, for så å gå over til ordinær læreplan i norsk når det er til det beste for eleven. Dette er, ifølge informanter i Utdanningsdirektoratet, ikke nødvendigvis først når eleven har oppnådd høyeste nivå i læreplanen i grunnleggende norsk. Skoleeier/skolen tar avgjørelsen om hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge; en valgfrihet som ble innført med læreplanen i grunnleggende norsk. I skoleåret 2012/2013 fulgte 37 prosent av elevene som fikk særskilt norskopplæring i grunnskolene læreplan i grunnleggende norsk¹⁰. Det finnes få studier som ser spesielt på etterfølgelse av læreplaner i videregående opplæring (NOU 2010: 7), og vi har dermed ikke funnet tilsvarende statistikk for dette nivået.

Flere studier antyder til dels store utfordringer ved implementering av de nye læreplanene (Taguma mfl. 2009; Rambøll 2011). Blant annet oppleves valgfriheten knyttet til norskopplæring som vanskelig, da det ikke er tydeliggjort hvilket beslutningsgrunnlag skolene skal benytte (Rambøll 2011). I flere tilfeller ser en at skoler har valgt bort læreplan i grunnleggende norsk på grunn av kapasitets- og ressurs hensyn, og ikke med bakgrunn i pedagogiske hensyn. Når det gjelder læreplan i morsmål ser en at denne læreplanen, i likhet med morsmålsopplæring generelt, i liten grad prioriteres og implementeres i skolene. Generelt ser en at de nye læreplanene, til tross for økt bevissthet i skolene, i liten grad har ført til praksisendringer (Rambøll 2011). Mange skoleledere føler seg ikke kompetente til å sikre en god nok implementering av eksempelvis læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål, og flere etterspør ressurser og støtte fra skoleeiere. Det er generelt et klart behov for en sterk statlig og regional involvering ved implementering av nye læreplaner.

Et sentralt spørsmål i forbindelse med læreplaner er hvilke målsetninger en setter for den enkelte elev. Studier av frafall i videregående opplæring hevder at arbeid med kompetanse på lavere nivå – det vil si reduserte læreplanmål – er en underutnyttet mulighet for minoritetsspråklige elever (Markussen, Lødding, Sandberg og Vibe 2006). Samtidig bør reduserte læreplanmål ses opp mot den generelle målsetningen om likeverdige tilbud. Et viktig spørsmål blir i den sammenheng hvorvidt minoritetsspråklige elever med kort botid og lite skolebakgrunn skal gis et ordinært tilbud, et ordinært tilbud med fokus på norskopplæring eller et tilbud etter reduserte mål. Muligheten til å få vurdering med karakter spiller i den sammenheng en viktig rolle i hvorvidt tilbudet er fullverdig på lik linje med ordinær læreplan i norsk. I skoleåret 2013-2014 er det satt i gang forsøk med midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge. Planen skal være likeverdig med den ordinære norskplanen og speile den innholdsmessig, men den skal ikke kreve den innforståtheten

¹⁰ Tall innhentet fra *Grunnskolens Informasjonssystem*. Se <https://gsi.udir.no/>.

som den ordinære planen krever, men ta hensyn til elevenes bakgrunn. I tillegg skal den ha et sterkere språklæringsperspektiv og en vurderingsordning som tar høyde for at elevene som bruker den er i en mellomspråkfase. Planen kan kun benyttes i opplæring på videregående trinn 1 (Vg1) i skoleåret 2013-2014. For å kunne få opplæring etter læreplanen må elevene ha rett til særskilt norskopplæring og ha kortere enn seks års botid i Norge.

2.3.6 Tiltak for tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er et viktig satsningsområde, og forskjeller i læringsutbytte forklares ofte med mangel på tilrettelagte og tilpassede opplæringstilbud. Elevmassen er svært uensartet, både med hensyn til sosial bakgrunn, språk, kultur og religion. Dette stiller store krav til skolene om å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs forutsetninger. Det hevdes at tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever ikke innebærer en forenkling av lærestoff eller langsommere progresjon (Hauge 2007). Tilpasset opplæring handler i stedet om å ta utgangspunkt i elevenes eksisterende kunnskaper, erfaringer og ferdigheter. Her er det behov for både norskopplæring og tiltak som kan kompensere for ulik sosial bakgrunn (Øzerk 2005; Dugstad og Eriksen 2010). Særlig gjelder dette elevenes forutsetninger for å forstå faginnhold og -begreper. Ifølge Hauge (2007) bør lærere jobbe med systematisk ord- og begrepslæring. Dette vil være særlig viktig for nyankomne elever som mangler akademiske og kontekstuavhengige fagbegreper, og som dermed ofte vil oppleve store problemer med å forstå innholdet i eksempelvis samfunnsfag og naturfag (Dugstad og Eriksen 2010). I stortingsmeldingen *En helhetlig integreringspolitikk* påpekes det at mange fag i grunnskolen og videregående opplæring mangler tilrettelagte læremidler, blant annet for nyankomne elever (Meld. St. nr. 6 2012-2013).

Fra politisk hold understrekes viktigheten av å verdsette flerspråklighet gjennom å anerkjenne kompetansen til enkeltmennesket og tilrettelegge for at ressursene kan benyttes (Meld. St. nr. 6 2012-2013). I dette ligger sikring av tilpasset opplæring på utdanningsløpets ulike nivåer. Bruk av tospråklige, digitale læringsressurser for å utvikle og utnytte elevenes språklige kompetanse løftes frem som sentralt. Det politiske fokuset på verdsetting av flerspråklighet innebærer imidlertid ikke et tilsvarende fokus på morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Dette til tross for at målrettet bruk av morsmål ved tilegnelse av nytt lærestoff ses som viktig ved tilpasset opplæring.

To viktige politiske målsetninger er økte skoleprestasjoner i grunnopplæring og økt gjennomføring i videregående opplæring (Kunnskapsdepartementet 2007). Konkrete tiltak knyttet til minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner i grunnopplæringen har blant annet vært økte ressurser til skoler med mer en 25 prosent minoritetsspråklige elever, morsmål som andrespråk og ikke-europeiske språk som fremmedspråk, etterutdanningstilbud, veiledningsmateriell, utvikling av kartleggings- og utredningsmateriell samt tiltak for samarbeid med foreldre. Økt gjennomføring av videregående opplæring har blant annet blitt koblet til tiltak som forbedret yrkes- og utdannings-

veiledning, forbedrede muligheter for læreplass, samt fleksibel og målrettet opplæring for elever med mangelfull skolegang og kort botid (Kunnskapsdepartementet 2007). Flere av disse tiltakene har blitt evaluert, både gjennom egenrapporteringer og eksterne evalueringer (se blant annet NAFO 2010; NAFO 2011; Hagen, Lexau, Mikalsen og Streitlien 2012).

Et av tiltakene i strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis!* fokuserte på ungdom med svak skolebakgrunn fra hjemlandet og kort botid i Norge. Som en del av tiltaket ble det igangsatt prosjekter i fire fylker hvor en ønsket å utvikle og prøve ut opplæringsmodeller og arbeidsmåter tilpasset denne elevgruppen (NAFO 2010). Dette omfattet grunnskoletilbud til elever over 16 år fra språklige minoriteter, tilrettelagte opplæringsløp i innføringsklasser og arbeid med overganger mellom grunnskole og videregående skole. Gjennom egenrapporteringer fra prosjektene ser en at tett oppfølging med rådgivning og veiledning kan bidra til å redusere frafall i elevgruppen (NAFO 2010). Organisering av opplæringstilbud i mindre grupper med større muligheter til individuell tilpasning og oppfølging ses som positivt, med større oppmøte, mindre uro, mer konsentrasjon og forbedrede resultater. Videre ses språkhomogene foreldremøter og bruk av morsmål og tolk som svært positivt for samarbeidet mellom skolen og hjemmet. Når det gjelder overganger mellom grunnskoleopplæring og videregående opplæring ses samarbeid om elevmapper og vurderinger som positivt. Gjennom prosjektene har en sett at hospitering gir elever et bedre utgangspunkt for å velge programområde som passer dem, og at elevene slik gis et realistisk inntrykk av krav i videregående opplæring. I evalueringene av prosjektene anbefales det at fylkeskommunene gis ansvar for alle elever over 16 år, herunder for organisering av grunnskoleopplæring for voksne på videregående skoler. En ser at samme forvaltningsnivå for grunnskole og videregående opplæring kan øke mulighetene for tilpasset opplæring og fleksibilitet (NAFO 2010).

Et sentralt prosjekt de siste årene er *Ny GIV* som ble gjennomført i perioden 2010-2013, og som har som mål å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner i arbeidet med å få flere ungdommer til å fullføre og bestå videregående opplæring. Gjennom prosjektet er det satt i gang både nasjonale og lokale tiltak, blant annet intensivopplæring, tett oppfølging, sommeraktiviteter, og yrkesretting av fellesfag. Et av delprosjektene er *Overgangsprosjektet*, hvor målet har vært å utvikle et systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av elever som risikerer ikke å mestre videregående opplæring (Kunnskapsdepartementet 2012). Målgruppen er definert som de 10 prosent svakest presterende elevene på ungdomstrinnet i prosjektkommunene, hvor elevene skal få tilbud om intensiv oppfølging både motivasjonsmessig og faglig. Hovedtiltakene har vært knyttet til intensivopplæring i lesing, skriving og regning for elever i siste halvdel av 10. trinn. Erfaringer fra prosjektet viser at tiltaket oppleves som positivt både blant elever og lærere (Sletten, Bakken og Haakestad 2011). Samtidig er det vanskelig å konkludere entydig rundt tiltakets virkninger på karakterer. Fra lærere blir det påpekt at tiltaket kommer for sent i skoleløpet.

Ny GIV er et generelt tiltak som er rettet mot elever i risikosituasjoner. Samtidig er det interessant å vurdere hvordan denne typen tiltak kan virke inn på dette prosjektets målgruppe. I *Overgangsprosjektet* er det uttalt at nyankomne minoritetsspråklige elever kan inkluderes dersom de kan nyttiggjøre seg tilbudet, men at de i utgangspunktet ikke en del av målgruppen (Kunnskapsdepartementet 2012). Vi vurderer det som uheldig at satsingen og tilhørende evalueringer ikke synliggjør minoritetsspråklige elever som målgruppe. Dette fører til at vi ikke vet om tiltakene har fungert for denne gruppen.

2.3.7 Flerkulturell kompetanse

Den flerkulturelle skolen nødvendiggjør økt kompetanse blant skoleeiere, skoleledere og lærere om minoritetsspråklige elever, herunder kunnskap om behov, tiltak og justeringer i undervisnings- og yrkespraksis (Løvereide 2005; Meld. St. nr. 6 2012-2013). Dette omfatter blant annet kulturkompetanse, tverrkulturell kommunikasjonskompetanse, flerkulturell pedagogikk, flerspråklig utvikling og andrespråksdidaktikk. I sin evaluering av opplæringen til minoritetsspråklige i Norge fremhever OECD at det er sterk politisk støtte for å heve kompetanse og kvalifikasjoner blant lærere (Taguma mfl. 2009). Østberg-utvalget anbefalte i sin utredning av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige at alle lærere bør ha kompetanse i norsk som andrespråk og kunnskap om flerspråklighet (NOU 2010: 7). Dette med bakgrunn i at hver tiende elev har innvandrerbakgrunn. Kompetansen må sikres på tvers av nivåer – forvaltning, skoleeier, skoleleder og lærer. Støren (2006) fremholder at læreres forventninger til ulike nasjonalitetsgrupper ofte vil være forskjellige. Mens enkelte nasjonalitetsgrupper forventes å oppnå gode resultater, forventes andre å oppleve utfordringer. Slik kan skolesystemet, ifølge Støren, selv bidra til å forsterke antatte kulturforskjeller og virke diskriminerende. Dette tydeliggjør behovet for flerkulturell kompetanse blant lærere. Enkelte studier antyder at læringsutbyttet for minoritetsspråklige elever er høyere i skoler der lærere har mottatt utdanning eller etterutdanning innen området (Løvereide 2005; White, Lewis og Fletcher-Campbell 2006).

Det kan være utfordrende å kartlegge dagens kompetanse og kompetansebehov i skolene, både fordi det benyttes til dels ulike begreper, og fordi skoler i ulik grad har erfaringer med minoritetsspråklige elever (Vibe 2012). En studie fra 2012 viser at 39 prosent av skolene har lærere med formalkompetanse i andrespråksdidaktikk, mens 20 prosent har lærere med formalkompetanse i flerkulturell pedagogikk (Vibe 2012). Samtidig viser studien at halvparten av lærerne oppgir å ha erfaring med undervisning i klasser med minoritetsspråklige elever. Dette tallet skjuler imidlertid store variasjoner – fra 73 prosent i Oslo til 16 prosent i Tromsø. Diskrepansen mellom erfaring med denne typen undervisning og andelen med formalkompetanse antyder et klart behov for etter- og videreutdanning på området. Prioritering av videre- og etterutdanning ser ut til å variere mellom både kommuner og fylker. I Vibes studie oppgir en tredjedel av kommunene og halvparten av fylkeskommunene at de tar initiativ til etterutdanning i flerkulturell pedagogikk og andrespråksdidaktikk ved sine skoler, mens en fjerdedel av kommunene og en tredjedel av fylkeskommunene tar initiativ til videreutdanning (Vibe

2012). Studien viser at svært få lærere har deltatt i kompetanseheving på dette feltet. Hvor bevisste lærere er seg behovet for kompetanse kan diskuteres. I en internasjonal studie svarte rundt 60 prosent av lærerne i Norge at de ikke har behov for eller har lite behov for faglig oppdatering i å undervise i et multikulturelt miljø (Vibe, Aamodt og Carlsten 2009).

Det er et klart behov for økt kompetanse blant lærere både om undervisning til minoritetsspråklige elever, samarbeid med hjemmet og med øvrige enheter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Med bakgrunn i dette behovet er det de siste årene satt i gang en rekke tiltak, blant annet i regi av Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Her kan vi nevne både *Språkløftet* (2007-2011) og *Utviklingsprosjekt i skoler med mer en 25 prosent minoritetsspråklige elever* (2007-2009). Gjennom tiltakene, som ble satt i gang i ni kommuner, så en blant annet at tverrfaglige og tverretatlige kompetansehevingstiltak for lærerpersonalet knyttet til språkutvikling, flerspråklighet, språkstimulering og foreldresamarbeid har hatt positive konsekvenser (Rambøll 2011). Tiltakene har åpnet for å utarbeide en felles forståelse på tvers av enheter og har senket terskelen for tverrfaglig kommunikasjon. Av nyere dato er Utdanningsdirektoratets kompetanseløft for mangfold i perioden 2013-2017, hvor barnehager og skoler skal få tilbud om å øke kompetansen på utfordringer som minoritetsspråklige elever møter i opplæringen¹¹.

2.3.8 Samarbeid og overganger

Overganger mellom skoletilbud er kritiske faser i tilbudet til minoritetsspråklige elever, og involverer en rekke nivåer – skoleeiere, skoleledelse, lærere, kommunale tjenester, foreldre og eleven selv. Det er ofte utfordrende å sikre helhetlig og tverrfaglig samarbeid mellom ulike sektorer og aktører som har et ansvar for målgruppen. Dette gjelder blant annet samarbeidet mellom skolene og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), samt mellom barneverntjenesten og voksenopplæringen (Valenta 2008; Thorshaug mfl. 2013) Vi har i tidligere studier intervjuet ansatte i barnevern, asylmottak, botiltak, skoler og enslige mindreårige flyktninger om skoletilbudet. I en nylig avsluttet studie så vi eksempler på at ansatte i botiltak og skoletilbud hadde ulike oppfatninger om enslige mindreåriges behov. Mens ansatte i botiltakene mente ungdommene fikk for lite undervisning, mente ansatte i skoletilbudet at ungdommene ikke ville mestre et mer omfattende tilbud (Thorshaug mfl. 2013). Slike motstridende oppfatninger kan bunne i både ulike perspektiv, kunnskap og kjennskap til ungdommene, og kan ha negative følger for samarbeidet om opplæringen som gis.

Ved overganger fra et tilbud til et annet – det være seg fra innføringstilbud til ordinært tilbud eller fra ungdomsskole til videregående skole – er det viktig med gode rutiner for informasjonsoverføring. Oppdatert kartleggingsinformasjon innhentet i det gamle

¹¹ Se <http://www.udir.no/Utvikling/Artikler-utvikling/Kompetanseloft-pa-det-flerkulturelle-området-2013-2017/>. Dette kompetanseløftet skal følgeevalueres.

tilbudet bør overføres til det nye tilbudet. Studier antyder at dette ikke alltid er tilfelle (Dugstad og Eriksen 2010). Forskning viser at innføringsklasser som gir en kombinert grunnskole og videregående opplæring kan redusere utfordringer ved overganger, og det ses generelt som viktig å bygge opp helhetlige, sammenhengende tiltakskjeder som løper over flere klassetrinn (Buland og Havn 2007). Her får rådgivere en avgjørende rolle, hvor en over lenger tid samarbeider med eleven, foresatte og lærere om å finne gode løsninger som kan legge til rette for gjennomføring av videregående opplæring. Buland og Havn (2007) viser eksempler på nettverksgrupper rundt minoritetsspråklige elever, hvor både eleven selv, foresatte, lærere, PPT-rådgivere, barnevern og andre jobber for å sikre et helhetlig samarbeid om den enkelte elev. Slike grupper fungerer godt for å bygge en individuelt tilpasset faglig og sosial støttestruktur som kan sikre gode overganger og hindre frafall. Samtidig sikres gode kombinasjoner av støttetiltak og ressurser fra ulike instanser, og rask intervensjon ved behov. Slike nettverksgrupper vil også aktivisere og ansvarliggjøre elever og foresatte, samt forankre arbeidet i skolene.

Et viktig tema er samarbeidet mellom lærere for å sikre en enhetlig planlegging av opplæringen for den enkelte elev. Tidligere studier viser at samarbeidet mellom kontaktlærere, tospråklige lærere og lærere i særskilt norsk ikke alltid er tilfredsstillende (Hauge 2007). En tospråklig lærer må ofte forholde seg til et høyt antall kontaktlærere, og dersom deler av undervisningen gis på andre skoler vil dette utfordre samarbeidet ytterligere. Hauge (2007) foreslår et trekantsamarbeid mellom kontaktlæreren, læreren i særskilt norsk og den tospråklige læreren med en klar temabasert plan for opplæringen. Dette tiltaket er blant annet prøvd ut i et NAFO-prosjekt, hvor en skole jobber ut fra et trekantsamarbeid for å forbedre elevens ordforråd¹². Gjennom et tverrfaglig samarbeid med særskilte tema og utvalgte fagord jobber den tospråklige læreren, lærer i grunnleggende norsk og faglæreren helhetlig med de samme temaene og ordene.

Flere steder oppleves utfordringer i samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner, blant annet med hensyn til ansvar for innføringstilbud (Rambøll 2008, 2013). Imidlertid finnes det også mange eksempler på gode strategier og løsninger. En ser at kommuner og fylkeskommuner flere steder legger til rette for å kombinere opplæring i fag fra grunnskole og videregående opplæring (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Flere kommuner inngår også interkommunale samarbeid for å sikre et godt tilbud i grunnskoleopplæring for voksne. Vi ser med andre ord flere gode tiltak og eksempler fra forsøk og prosjekter. Spørsmålet er hvordan en kan sikre at flere kommuner og fylkeskommuner tar i bruk de tilgjengelige verktøyene og tiltakene.

2.3.8.1 Samarbeid mellom skole og hjem

Samarbeidet mellom skole og hjem er et sentralt tema, både når det gjelder det direkte samarbeidet og foresattes engasjement for barnas skolegang mer generelt (Nordahl 2007). Foreldrenes holdning til utdanning og forventninger til skoleprestasjoner vil i stor

¹² Se <http://nafo.hioa.no/fag/filmer/trekantsamarbeid-og-ordbank/>.

grad påvirke elevers motivasjon og innsats, hvor både for lave og for høye forventninger kan ha negative konsekvenser (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Fra tidligere studier vet vi at skoler ofte – på et formelt nivå – legger vekt på å sikre et godt samarbeid med foreldre. Samtidig kan innvandreres sosiale bakgrunn kombinert med migrasjonsrelaterte utfordringer påvirke deres involvering i barnas skolehverdag (Wendelborg mfl. 2012). Egenrapporteringer fra forsøk understreker at språk- og kommunikasjonsutfordringer mellom lærere og foreldre og foreldres vanskeligheter med å sette seg inn et nytt system vil kunne redusere kvaliteten på samarbeidet mellom skole og hjem (NAFO 2011). Viktige tiltak for å sikre et godt og likeverdig samarbeid er blant annet bruk av kvalifiserte tolker og tospråklige lærere i møter, og oversettelser av skriv og informasjon slik at alle gis mulighet til å kommunisere og delta på et språk de behersker (Buland og Havn 2007; NAFO 2011).

Spørsmålet om samarbeid mellom skole og hjem blir særlig relevant når det er snakk om enslige mindreårige flyktninger. For denne gruppen kompliseres ofte skole-hjemsamarbeidet ytterligere ved at ansatte i kommunen går inn som foresatte (Thorshaug mfl. 2013). Her blir det viktig at skolen og eksempelvis barnevernet sikrer gode arenaer for dialog og samarbeid om den enkelte elev. Dette illustrerer behovet for et perspektiv som går utover skolearenaen, og som ser på øvrige forhold, blant annet bo- og omsorgssituasjonen. Studier viser at bosetting i familielignende tiltak som fosterhjem eller slektsplassering gir en mer stabil skolekarriere og styrker sannsynligheten for at enslige mindreårige fullfører videregående skole (Wade, Mitchell og Baylis 2005; Bruce 2012). Dette kobles til at familielignende omsorgssituasjoner og tilhørende nettverk legger til rette for gjennomføring. Eide og Broch (2010) anbefaler at forholdet mellom kommunal tjenesteyting, herunder skole, og enslige mindreårige flyktnings livssituasjon settes på forskningsagendaen. I den sammenheng er det relevant å påpeke at en nylig utgitt kunnskapsoversikt om skolerresultater og utdanningssituasjonen for barn i barnevernet i liten grad fokuserer på minoritetsspråklige barn (Seeberg, Winsvold og Sverdrup 2013).

Sentrale punkter

- Ifølge forskning kan en skille mellom generelle og spesielle tiltak, og tiltak knyttet til tilpasset undervisningspraksis, språkopplæring, kompetanseheving i flerkulturelt arbeid og samarbeid mellom skolen og hjemmet. Vi ser et klart behov for systematisk forskning på ulike tiltak og hvordan disse påvirker situasjonen for ulike grupper minoritetsspråklige.
- Eksisterende kunnskap illustrerer at det er behov for økt kartleggingskompetanse i norske skoler, økt bruk av standardiserte kartleggingsverktøy og utvikling av verktøy som tar høyde for minoritetsspråklige elevers kunnskaper på eget morsmål og realkompetanse. Dette gjelder kanskje særlig gruppen nyankomne med lite skolebakgrunn fra hjemlandet. Skoler står fritt til selv å utvikle rutiner og verktøy for kartleggingsarbeidet. Hvilke konsekvenser har dette for arbeidet med denne elevgruppen?

- Med Rambølls rapport fra 2013 har vi fått en første oversikt over hvordan innføringstilbud for nyankomne elever med lite skolebakgrunn organiseres. Vi vet imidlertid lite om hvordan arbeidet med innføringstilbud oppleves av lærere, og hvordan tilbudet erfarer av elevene selv og deres foresatte. Eksisterende forskning sier også lite om hvordan regelverkets føringer for innføringstilbud oppleves av skoleeiere og lærere, og hvilke konsekvenser det har for opplærings-tilbudet til denne elevgruppen. Det er i 2014 igangsatt en evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Denne evalueringen bør ta tak i spørsmålene som løftes frem i denne rapporten.
- Eksisterende forskning tydeliggjør til dels store utfordringer i bruk av særskilt språkopplæring, særlig knyttet til manglende bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. På et generelt nivå ses språkopplæring som et viktig verktøy i arbeidet med minoritetsspråklige elever. Eksisterende forskning spesifiserer imidlertid i liten grad hvordan språkopplæring benyttes overfor nyankomne med lite skolebakgrunn. En vet også svært lite om hvordan slike språkpædagogiske tiltak kan påvirke gruppens lærings situasjon og fremtidige muligheter i opplærings systemet.
- Det har vært flere endringer i læreplaner rettet mot gruppen nyankomne elever. Skolene står relativt fritt til å velge læreplanverk. En vet lite om hvordan disse endringene og skolenes valgmuligheter påvirker opplærings tilbudet.
- Det finnes en del egenrapportering fra prosjekter som har prøvd ut ulike tiltak for å bedre opplærings situasjonen for elever med svake skoleprestasjoner generelt og ungdom med svak skolebakgrunn fra hjemlandet og kort botid i Norge spesielt. Vi ser imidlertid et klart behov for systematisk forskning på ulike tiltak og hvordan disse påvirker situasjonen for ulike grupper minoritetsspråklige.
- Det finnes relativt mye kunnskap om flerkulturell og flerspråklig kompetanse blant lærere, selv om det kan være vanskelig å måle hva kompetansen faktisk innebærer (eksempelvis om dette gjelder kompetanse om nyankomne elever med lite skolebakgrunn). Med tanke på at det for tiden gjennomføres et kompetanseløft for mangfold i barnehager og skoler, vil det være viktig at fremtidig forskning ser nærmere på hvordan dette kompetanseløftet oppleves og hvilke konsekvenser det har. Det er positivt at prosjektet skal følges opp.
- Gjennom forskning og egenrapporteringer fra prosjekter har vi informasjon om flere gode strategier for å sikre et helhetlig og tverrfaglig arbeid med minoritetsspråklige elever, særlig i overganger fra et opplærings tilbud til et annet. Også samarbeidet mellom skole og hjem har blitt aktualisert de senere årene innen forskning, prosjekter og fra politisk hold. Et viktig spørsmål er hvordan disse strategiene kan videreføres og spres på nasjonalt nivå.

2.4 Resultater og gjennomføring

Mange minoritetsspråklige elever lykkes godt i det norske utdanningssystemet. Både når det gjelder motivasjon for læring og ambisjoner for fremtiden ligger denne gruppen ofte høyt oppe (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Flere studier konkluderer med at det ikke er

dramatiske forskjeller mellom minoritetsspråklige elever og etnisk norske elever med tilsvarende sosial bakgrunn (Dæhlen 2001; Bakken 2003; Støren 2003). Samtidig er det et faktum at flere minoritetsspråklige elever opplever store utfordringer i møte med opplæringstilbudet (Bakken 2003; Lødding 2003; Hvistendahl og Roe 2004; Fekjær 2006). Det er gjort en rekke studier de senere årene som fokuserer på minoritetsspråklige elevers skolerestater, og som i ulik grad kobler skoleprestasjoner til sosioøkonomiske, kulturelle og språklige forhold (Bakken 2003; Pihl 2003; Støren 2006). Studiene viser variasjoner med utgangspunkt i blant annet sosial bakgrunn, kjønn, landbakgrunn, migrasjonshistorie og botid (Bakken 2003; Hvistendahl og Roe 2004; Fekjær 2006; Bakken og Elstad 2012). Både høyere andel foreldre med lav utdanning og inntekt samt manglende norskkunnskaper ses som viktige forklaringsfaktorer ved svake skolerestater blant minoritetsspråklige elever (Hvistendahl og Roe 2004; Rambøll 2009; Taguma mfl. 2009). En ser at særlig gruppen som kommer til Norge sent i skoleløpet har svake resultater i både grunnskole og videregående opplæring (NOU 2011: 14). Med økt botid bedrer skolerestaterne seg, noe som kan antyde at språkutfordringene har størst betydning for elevenes faglige utvikling den første tiden. Samtidig kan faglige problemer som følge av språklige utfordringer ha langvarige konsekvenser for skolerestaterne (Dugstad og Eriksen 2010).

Studier viser at forskjellene mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever øker utover i skoleløpet (Bakken 2003; Næss 2011). Overgangen fra ungdomsskolen til videregående opplæring kan oppleves som vanskelig for mange. Mens 60 prosent av hele befolkningen fullfører og består videregående opplæring i løpet av fem år, er andelen blant innvandrere 50 prosent (SSB 2013). Grunnskolekarakterer og foreldres utdanningsnivå ser ut til å ha stor betydning for fullføringsgrad (Falch, Borge, Lujala, Nyhus og Strøm 2010). Svakere resultater i videregående opplæring kobles blant annet til strengere karaktersetting i videregående skole og større faglige problemer som følge av økt kompleksitet i det faglige stoffet (Bakken 2003). Det kan også kobles til læringsmiljø. Hegna (2013) viser gjennom sine studier at sammenlignet med unge med norskfødte foreldre opplever ungdom med innvandrerbakgrunn en sterkere nedgang i konsentrasjon, skoleengasjement, akademisk selvbilde, skoletrivsel, antall nære venner og faglig eller sosial støtte fra en lærer i overgangen til videregående opplæring. I tillegg vil migrasjonshistorie og utdanningssystemet i opprinnelseslandet kunne være påvirkende faktorer (Støren 2006). Særlig elever som kommer sent i skoleløpet kan oppleve store utfordringer med å fullføre videregående skole. Disse utfordringene forsterkes i tilfeller der eleven har lite skolebakgrunn fra hjemlandet. En ser at direkte overgang til videregående opplæring fra grunnskoleopplæring gir lavest frafall (SSB 2013). Nyere statistikk antyder for øvrig en positiv tendens, hvor flere innvandrere oppnår studiekompetanse og færre slutter underveis (SSB 2013). Analysene sier så langt ingenting om hva denne utviklingen skyldes.

2.4.1 Utsatt ungdom og tiltak mot frafall

Et annet delprosjekt i det nevnte *Ny GIV*-prosjektet er *Oppfølgingsprosjektet*, som har søkt å utvikle et forsterket samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom i alderen 15-21 år som står utenfor videregående opplæring og arbeidsliv. Et viktig mål er å utvikle samarbeidet mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, videregående skoler, fagopplæringen og NAV, og å se på muligheter for å kombinere tiltak for gruppen. Prosjektet har ført til at de fleste fylker har etablert rutiner for avklaringsmøte og oppfølgingsplan for elever som slutter i videregående opplæring. I en midtveis-evaluering av delprosjektet konkluderes det med at det er en stor tiltaksinnsats overfor denne målgruppen, og at de fleste tiltakene er et samarbeid mellom flere aktører (Sletten, Bakken og Sandlie 2013). Ungdom som deltar i tiltak er ofte fornøyde med tilbudet, og ser kanskje særlig tiltak som er innrettet mot gjennomføring av videregående opplæring som positivt. Det påpekes samtidig at et fokus på formell kompetanseheving og fullføring av videregående opplæring ikke bør skje på bekostning av alternative tiltak (Sletten mfl. 2013). Vi ser at flere av tiltakene som eksisterer kan være relevante for dette prosjektets målgruppe. Eksempelvis kan tiltaket *NAV-veiledere i videregående skole* være et viktig bidrag. Dette tiltaket har som hovedmål å understøtte gjennomføring av videregående opplæring gjennom blant annet individuelle tjenester som opplysning, råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp og individuell plan. Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvordan de tilgjengelige tiltakene innen blant annet NAV fungerer for nyankomne med lite skolebakgrunn.

2.4.2 Etterfølgelse av lovverk og rettigheter

OECD fremholder at det i Norge på nasjonalt nivå er et tydelig rettslig og økonomisk rammeverk og nasjonale planer og meldinger som ivaretar minoritetsspråklige elever (Taguma mfl. 2009). Hovedutfordringen i Norge er implementeringen av rammeverkene og målsetningene. Det norske systemet er dominert av desentralisering, hvor kommuner og fylkeskommuner er gitt mye ansvar for – og frihet til – å utforme opplæringstilbudet på grunnskole- og videregående nivå. Trenden ble forsterket ytterligere med innføringen av *Kunnskapsløftet*. Den desentraliserte modellen gjør det viktig å utvikle gode ansvarssystemer, både standarder, tilsynsordninger og egenrapporteringssystemer, som sikrer et godt tilbud på tvers av kommuner og regioner (Taguma mfl. 2009).

På tross av et stadig videreutviklet regelverk har det de senere årene blitt påvist en rekke «hull» og svakheter knyttet til minoritetsspråkliges rettigheter til opplæring. Flere studier påpeker at minoritetsspråklige over 16 år havner i en gråsoner (Thorshaug mfl. 2009; Bruce 2012; Pastoor 2012). I en tidligere studie så vi eksempler på at videregående skoler hadde nektet å ta inn minoritetsspråklige elever som ikke hadde tilstrekkelige norskkunnskaper, og heller ikke gitt tilbud om særskilt språkopplæring til elever som ble tatt inn (Thorshaug mfl. 2009). Denne praksisen er i strid på loven, da det ikke er krav til kompetanse i norsk for inntak til videregående opplæring. I vår studie fra 2009 meldte flere kommuner at barn av arbeidsinnvandrere har måttet betale for å få norskkurs i voksenopplæring før de kommer seg videre til videregående opplæring (dette gjelder

ungdom over 16 år). Enkelte kommuner valgte i slike tilfeller å tilby norskkurs til reduserte priser.

Et annet mye diskutert tema er rettigheter til videregående opplæring. I forbindelse med endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 6 om inntak til videregående opplæring forventet flere instanser, både fylkeskommuner og forbund, en innføring av krav til norskkompetanse¹³. Flere fremholder at manglende norskferdigheter vil føre til at ikke alle får et fullverdig utbytte av opplæringen, med økt risiko for frafall og i et lenger tidsperspektiv – større utfordringer ved integrering i det norske samfunnet. En av høringsinstansene ved forskriftsendringen påpekte følgende forskjellbehandling ved inntak av minoritetsspråklige:

Elever som kommer fra grunnskolen og er skrevet ut uten tallkarakterer og konkurransepoeng, har rett på en skoleplass om alt annet er i orden. Nyankomne uten vanlig grunnskole som skal realkompetansevurderes, blir stilt overfor krav til norskkunnskaper. Sistnevnte gruppe har samme rett til videregående opplæring, men risikerer ikke å få inntak på grunn av manglende norskkunnskaper. Disse to elevgruppene kan ha helt likt kunnskapsnivå i norsk, og også ha samme alder.

Et tredje mye debattert område er rettigheter til særskilt språkopplæring. Gjennom en analyse av klagesaker til Fylkesmannen i Oslo og Akershus ser Welstad (2011) antydninger til at få minoritetsspråklige elever klager over vedtak om og tilbudet innenfor spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Fraværet av minoritetsspråklige elever i klagesaker ses som lite forenelig med det faktum at minoritetsspråklige elever utgjør nærmere 40 prosent av elevgruppen i Oslo-skolene og at gruppen ofte har krav på spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Med bakgrunn i dette stiller Welstad spørsmål til om avstanden mellom rettighet og praksis er større for minoritetsspråklige elever enn for etnisk norske. Studien lister opp en rekke hypoteser til det lave antallet klagesaker: Dersom utdanningen oppleves som lite relevant vil dette påvirke elevs rettighetsfokus, prestasjonsnivå og frafall. Foresattes syn på skolens rolle og forventninger til barnas skolefaglige prestasjoner kan også påvirke hjelpen minoritetsspråklige elever får fra sine foreldre til å klage. Eksempelvis vil både høye krav og lave krav fra foreldre kunne føre til at elever ikke informerer om situasjonen i skolen. Det er også mulig å stille spørsmål til hvorvidt minoritetsspråklige elever og deres foreldre er kjent med den aktuelle lovgivningen og rettigheter. Dette understreker skolens ansvar for å informere elever og foreldre om blant annet klageadgang. Også i andre studier har en sett at det sjelden fremmes klager på fattede enkeltvedtak, noe som anses som uheldig da det kan føre til at skoleeiere i for liten grad følger opp den særskilte språkopplæringen (Rambøll 2011).

¹³ Se <http://www.udir.no/Regelverk/Horinger/Ferdigbehandlede-saker/Horing---inntak-til-videregaende-opplaring/>.

I forlengelsen av dette aktualiseres tilsynspraksis. Utdanningsdirektoratet den overordnende nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid som følger av opplæringsloven og privatskoleloven. Fylkesmannen er gitt i mandat å gjennomføre tilsyn med offentlige skoler og skoleeiere. OECD understreker at det bør føres tilsyn med skolers evne til å tilrettelegge for nyankomne minoritetsspråklige elever (Taguma mfl. 2009). Som vi skal komme nærmere inn på i kapittel 3, er det nå endringer på gang som antyder et økt fokus i nasjonale tilsyn på minoritetsspråklige elevers rettigheter.

2.4.3 Lokale variasjoner

Mangfoldet som preger dagens elevgruppe stiller nye krav til det offentlige, både skolen og andre samarbeidende instanser, når det gjelder å skape et likeverdig opplæringstilbud for alle elever. Utfordringene skoleeiere, ledere og lærere møter er imidlertid svært ulike, både når det gjelder andel minoritetsspråklige elever, organisering og samarbeid. Styringsystem, skoleledelse, økonomiske rammer og lærerkvalitet er alle faktorer som vil påvirke skoletilbudet, både til elevmassen som helhet og til minoritetsspråklige elever. Forskning på kommuners skoleeierrolle indikerer at små kommuner oftere opplever utfordringer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte. Store kommuner vil i mange tilfeller ha betydelige stordriftsfordeler (Utdanningsdirektoratet 2011). En ser også antydninger til at valg av modell påvirker arbeidet: To-nivå-kommuner opplever i større grad enn tre-nivå-kommuner uklare rolle- og ansvarsforhold på skoleområdet (Møller, Prøitz og Aasen 2009)¹⁴. En ser videre at andelen lærere uten godkjent utdanning er klart høyere i små kommuner (Utdanningsdirektoratet 2011).

Innen forskningen fremholdes det at ivaretagelsen av mangfoldet og ansvaret for opplæring av minoritetsspråklige elever er blitt forskjøvet fra et politisk nivå til å ha blitt mer og mer den enkelte skoles ansvar (Lillejord og Tolo 2006; Bjordal 2008). Det vil derfor være ulike måter å løse oppgaven på ved den enkelte skole. Studier viser at skoletilbudet til nyankomne elever og elever med behov for særskilt språkopplæring varierer ut fra det lokale handlingsrommet for utforming av tilbud (Rambøll 2008, 2011, 2013). Kommunestørrelse og tilhørende tjenestetilbud vil ha konsekvenser for tilbudets størrelse, variasjon, tilretteleggingsmuligheter og tilgang på lærerressurser. Kommunene har også varierende erfaring med mottak av ulike grupper minoritetsspråklige barn (Thorshaug mfl. 2009). Samlet fører dette til at både inntakskrav, informasjon, tilrettelegging og resultater i løpet av utdanningsløpet varierer fra kommune til kommune og fra skole til skole. I forbindelse med endringer i forskrift til opplæringsloven kapittel 6 i 2013 ble det tydeliggjort at den enkelte fylkeskommune skal fastsette lokale retningslinjer for inntak til videregående opplæring. En av høringsinstansene stilte spørsmål ved om lokale forskrifter kan medføre for mange ulike løsninger lokalt.

¹⁴ Mens trenivå-kommuner skiller mellom rådmannsnivå, etatsnivå og enhetsnivå, vil tonivå-kommuner kun skille mellom rådmannsnivået og enhetsnivået (i dette tilfellet den enkelte skole).

Instansen understreket at lokale forskrifter kan svekke rettssikkerheten ved ulik praksis og føre til uklarheter knyttet til hva som er fylkeskommunens og kommunens ansvar.

Studier antyder manglende sammenfall mellom føringer i styringsdokumenter og praksis (Dugstad og Eriksen 2010; Østgard 2012). Dette gjelder både bruk av morsmål og tospråklig fagopplæring, kartlegging på norsk og morsmål, implementering av læreplan i grunnleggende norsk, overganger, og individuelt tilrettelagte opplæringsløp. Som vi har vært inne på understrekes ofte viktigheten av opplæring i morsmål i forskning og styringsdokumenter. I mange tilfeller tilbys imidlertid ikke tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring (Dugstad og Eriksen 2010). Dette er også tilfelle når det gjelder kartlegginger, hvor forskning anbefaler bruk av kartlegging på norsk og morsmål, men hvor praksis ofte er kartlegging på norsk. Også når det gjelder læreplaner ser vi at praksis ikke alltid er i samsvar med politiske føringer. Opplæringstilbudet til minoritets-språklige elever påvirkes på et systemnivå av utdanningspolitiske målsetninger og føringer, på et organisasjonsnivå av lokale rammebetingelser og på et individuelt nivå av læreres og skolelederes bevissthet og kompetanse om elevgruppens situasjon og behov.

2.4.4 Likeverdig tilbud

Innen skolen, som i offentlig tjenesteyting for øvrig, er likeverd et begrep som ofte benyttes. Likeverds- eller likhetstanken i norsk skole er knyttet opp mot et ideal om at alle elever skal ha like muligheter uavhengig av bakgrunn. Stortingsmeldingen *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* (2003-2004) løfter utdanning fram som det viktigste innsatsområdet for å hindre systematiske forskjeller som følger av etniske skillelinjer. Imsen (2009) påpeker imidlertid at denne likhetstankegangen baserer seg på ulike likhetsbegreper som formallikhet, ressurslikhet, kompetanselikhet og resultatlikhet. Likeverd innen offentlige tjenester har ikke bare én, men flere dimensjoner (IMDi 2010). Likeverdige tjenester innebærer for det første at tilbudene skal være like gode for alle brukere. Like god kvalitet på en tjeneste, uansett hvem brukeren er, krever at ansatte ser og forstår den enkeltes behov ut fra tjenesten som ytes. For det andre skal det være like god tilgang til tjenestene for alle brukere. Lik tilgjengelighet innebærer blant annet at alle potensielle brukere er informert om hva tjenesten går ut på, hva den kan tilby, hvor den befinner seg eller hva som kreves for å kunne benytte den. For det tredje betyr likeverdige tjenester at det skal være resultatlikhet for alle brukere. Likebehandling er ikke det samme som likeverdig behandling, da likebehandling av ulike mennesker sjelden gir likt resultat. Det bør derfor skilles mellom et likt tilbud, forstått som helt lik behandling av individ og grupper, og et likeverdig tilbud, forstått som en differensiert behandling av individ og grupper (NOU 2009: 18). Det blir påpekt at en i arbeidet for et likeverdig tilbud må tilrettelegge opplæringen slik at alle kan utvikle evner og få tilpasset opplæringen etter egne behov (Kunnskapsdepartementet 2007).

I diskusjonene rundt likeverdige tilbud ser vi det som nødvendig å løfte frem en gruppe som ikke har vært i fokus i dette prosjektet; asylsøkere. Selv om barn og ungdom som bor på omsorgssentre eller asylmottak ikke har vært inkludert i dette prosjektet, er det

viktig å påpeke at skoletilbudet overfor denne gruppen bør evalueres videre. Blant annet bør det settes fokus på opplæringstilbudet til asylsøkere over 16 år. Per dags dato har ikke asylsøkere over 16 år rett til videregående opplæring mens de venter på svar på sin asylsøknad¹⁵. Det er opp til den enkelte fylkeskommune om denne gruppen skal få et tilbud mens de venter på opphold. Tidligere studier har vist at de fleste fylkeskommuner tilbyr asylsøkere med kompetanse tilsvarende norsk grunnskole plass i videregående opplæring etter søknad (Valenta 2008; Sletten og Engebrigtsen 2011). Tilbudet ser imidlertid ut til å variere mye mellom fylkene. Asylsøkere over opplæringspliktig alder har heller ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne, men kan få tilbud om det hvis kommunen eller fylket har slike opplæringstiltak. Kartlegginger antyder at grunnskoleopplæring for voksne ikke tilbys i alle kommuner eller i alle fylker, og at muligheten til å få slik opplæring dermed er avhengig av hvor i landet asylsøkeren bor (Sletten og Engebrigtsen 2011). Samlet antyder tidligere forskning at det er store lokale variasjoner i opplæringstilbudet til asylsøkere, noe som tilsier at vi ikke kan snakke om et nasjonalt, likeverdig tilbud.

Sentrale punkter

- Det eksisterer lite forskning som ser spesielt på resultater og gjennomføringsgrad blant nyankomne med lite skolebakgrunn. Ut fra eksisterende forskning kan vi indirekte se at typiske kjennetegn ved prosjektets målgruppe, som kort botid, manglende norskkunnskaper, manglende skolebakgrunn, og foreldre med lav utdanning og inntekt, samlet kan påvirke skoleresultater og gjennomføringsgrad negativt.
- Det er et økt fokus på frafall i videregående opplæring, med igangsettelse av flere nasjonale og lokale tiltak. Det ser ut til å være behov for mer kunnskap om tiltak rettet mot minoritetsspråklige elever og da særlig nyankomne med lite skolegang.
- Eksisterende kunnskap illustrerer flere utfordringer knyttet til dagens regelverk. Det er uklarheter og gråsoner, en kan se flere mulige negative konsekvenser av lovgivningen, og en kan stille spørsmål til kvalitetssikringen av skoleeieres og skolelederens etterfølgelse av lovverket. Det finnes imidlertid lite forskning på hvilke faktiske konsekvenser disse utfordringene har for minoritetsspråklige elevers opplærings situasjon. Utfordringer knyttet til rettigheter til særskilt språkopplæring og inntak til videregående skole vil være særlig relevante for dette prosjektets målgruppe.
- Det finnes flere studier som antyder lokale variasjoner i opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Imidlertid finner vi lite informasjon om lokale

¹⁵ Kunnskapsdepartementet har foreslått endringer i opplæringsloven og privatskoleloven, slik at ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år, og som søker om oppholdstillatelse i Norge, også skal ha rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Se http://www.regjeringen.no/pages/38570211/Hoeringsnotat_endringer_opplæringsloven_privatskoleloven.pdf.

variasjoner når det gjelder nyankomne elever med lite skolebakgrunn, og det finnes også få oversikter over tilbudet i den enkelte kommune.

- Likeverds- eller likhetstanken i norsk skole er knyttet opp mot et ideal om at alle elever skal ha like muligheter uavhengig av bakgrunn. Det finnes imidlertid ulike likhetsbegreper, som formallikhet, ressurslikhet, kompetanselikhet og resultatlikhet. Et viktig spørsmål er hvordan ulike forståelser og praktiseringer av likeverds- og likhetstanker påvirker opplæringstilbudet til nyankomne med lite skolebakgrunn.

2.5 Økonomi

Etterspørsel etter kommunale tjenester og utgifter til tjenesteyting varierer mellom kommuner på grunn av ulikheter i kostnadsstruktur og demografisk sammensetning, men også på grunn av politiske prioriteringer. Kommuners og fylkeskommuners opplæringstilbud til minoritetspråklige elever støttes av flere økonomiske ordninger, skatteinntekter, brukerbetaling og statlige overføringer (NOU 2010: 7). Inntektssystemet for kommuner er basert på kostnadsnøkler som brukes til å kompensere for variasjoner i utgiftsbehov gjennom fordelingen av rammetilskudd. Spørsmålet flere stiller seg er hvorvidt en benytter hensiktsmessige kostnadsnøkler i arbeidet med å sikre at elever får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Etter revisjonen av kostnadsnøkkelen i 2011 inneholder kostnadsnøkkelen for grunnskoler blant annet kriteriene *Innvandrere 6-15 år fra ikke-skandinaviske land*, og *Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre fra ikke-skandinaviske land* (Langørgen 2011). Disse kriteriene skal fange opp forskjeller i kommuners utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter.

De statlige overføringene omfatter både rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Grunnskole og videregående opplæring blir hovedsakelig finansiert gjennom kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter. Fylkeskommuner fikk i statsbudsjettet for 2009 en plikt til å oppfylle språklige minoriteters rett til særskilt språkopplæring i videregående opplæring. I den forbindelse ble det tidligere tilskuddet for ekstra språkopplæring lagt inn i rammetilskuddet. Det tidligere tilskuddet til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene allerede i 2007. Et ferskt eksempel på at tidligere avsatte tilskudd til skole blir lagt inn under den ordinære rammen finner vi i statsbudsjettet for 2014. Kommuner mottar ved bosetting et særskilt tilskudd til norsk- og morsmålsopplæring i grunnskolen (skoletilskudd) for barn som omfattes av integreringstilskuddsordningen og som er i skolepliktig alder. Tilskuddet skal dekke kommunenes egenandel knyttet til undervisning av grunnskoleelever fra språklige minoriteter. I 2013 var tilskuddet på 11 400,- kroner per barn. I sitt reviderte forslag til statsbudsjett foreslår regjeringen å avvikle skoletilskuddet ved bosetting fra 1. januar 2014. Midlene fra skoletilskuddet, til sammen 75,2 mill. kroner, foreslås i stedet brukt til å øke satsene i integreringstilskuddet.

Overføringer til rammetilskudd blir ofte gjort med bakgrunn i at øremerkede tilskudd kan legge utilsiktede føringer på organiseringen av opplæringen. I en studie fra 2009 av arbeidsinnvandringens konsekvenser for det kommunale apparatet uttrykte flere innen opplæringsenhetene stor frustrasjon i forbindelse med fjerning av øremerkede tilskudd (Thorshaug mfl. 2009). Skoleledere opplevde at skolene lettere kunne håndtere store grupper med nye minoritetsspråklige elever da tilskuddet fortsatt var øremerket. Når dette gis som en del av rammetilskuddet oppleves det som vanskeligere å få bevilget tilstrekkelige midler til tilbud om særskilt språkopplæring, særlig i områder med presset kommuneøkonomi. En ser at økonomiske rammebetingelser legger føringer for tilbudet som gis, særlig for ressurser til differensierte klasser ved grunnskoleopplæring for voksne og særskilt språkopplæring i grunnskole og videregående skole (Thorshaug mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2013). Med bruk av rammetilskudd blir det opp til den politiske ledelsen å vurdere hvor store deler som skal settes av til opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever.

2.5.1 Personlig økonomi

Minoritetsspråklige elever vokser ofte opp i familier med dårligere økonomi sammenlignet med majoritetsspråklige elever (Bakken 2003). Dette legger føringer for elevgruppens ressurstilgang, som igjen kan påvirke skolerresultater. For å kompensere for ulik ressurstilgang finnes det stipendordninger. Elever i videregående opplæring under ungdomsrett har rett til ulike typer stipend gjennom Lånekassen. Lånekassens grunnstipend er ment å skulle utjevne økonomiske forskjeller og delvis dekke nødvendige utgifter for elevene. Støttebeløpet avhenger av studiebelastningen; i videregående opplæring er det antall årstimer som avgjør hvorvidt eleven kan få støtte og hvor mye støtte det er snakk om. Også grunnskoleopplæring for voksne kan gi rett til støtte fra Lånekassen. Utenlandske statsborgere med asyl i Norge som tar videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for voksne har for øvrig rett til støtte til livsopphold som flyktningstipend gjennom Lånekassen.

Tidligere studier viser at minoritetsspråklige elever ofte uttrykker bekymringer for sin personlige økonomi, og at de opplever en vanskelig balanse mellom ønsket om utdanning og ønsket om å tjene penger (Oppedal, Seglem og Jensen 2009; Svendsen mfl. 2010). I tidligere studier finner man en klar holdning blant enslige mindreårige om at gruppens økonomiske situasjon er vanskelig (Svendsen mfl. 2010). Studier antyder store forskjeller i kommuners økonomiske støtte til enslige mindreårige etter fylte 18 år (Econ 2007). Blant annet er det ikke alle kommuner som tilbyr ettervern fra barnevernet for ungdom over 18 år, og det er heller ikke alle kommuner som gir tilbud om økonomisk støtte frem til ungdommene er ferdige med videregående utdanning. En ser at dårlig økonomi kan redusere motivasjonen for lange studieløp, hvor ungdommer velger å avbryte skolegangen til fordel for arbeid. Blant annet viser forskning at enslige mindreårige flyktninger ofte opplever press om å hjelpe familien i Norge og hjemlandet økonomisk (Oppedal mfl. 2009), og at dette kan påvirke motivasjon til videre utdanning. I en studie av frafall i videregående opplæring blant innvandrere fant man imidlertid ikke

klare antydninger til at lønnsarbeid fremstår som et alternativ til utdanning (Lødding 2003).

Sentrale punkter

- Økonomi – både på et systemnivå og individuelt nivå – er et tema som ofte inkluderes i generelle diskusjoner, men som sjelden gis særlig prioritet. I hvilken grad er kommuners og fylkeskommuners finansielle rammer tilstrekkelige til å tilby et likeverdig opplæringstilbud? Hvordan benyttes rammetilskudd i kommuner? Hvilke prioriteringer gjøres i en stram kommunal og fylkeskommunal økonomi? Hvilke konsekvenser har elevers personlige økonomi for deres opplæringssituasjon? I hvilken grad benytter minoritetsspråklige elever seg av tilgjengelige støtteordninger? Dette er alle spørsmål som blir viktige å finne svar på. En grundig gjennomgang av økonomiske aspekter går utover dette prosjektets mandat, men bør prioriteres i fremtidig forskning.

2.6 Oppsummering

Kunnskapsstatusen viser tydelig et bredt forskningstilfang på tematikken minoritetsspråklige elever. Eksisterende kunnskap illustrerer en bredde i utfordringer og strategier innen både regelverk, organisering, tiltaksvifte og skolerresultater. Det er likevel ikke alle områder som gis like mye oppmerksomhet, og i denne oppsummeringen ønsker vi å peke på hvor vi har mye eksisterende kunnskap å støtte oss til, og hvor det er behov for mer kompetanse når det gjelder nyankomne med lite skolebakgrunn fra hjemlandet.

Først til hva vi vet: Eksisterende forskning fokuserer gjerne på minoritetsspråklige elevers skolerresultater og gjennomføring, samt på implementering av læreplaner, verktøy og tiltak. Det finnes mye kunnskap om hvordan minoritetsspråklige elever, og ulike grupper innenfor denne elevgruppen, presterer i ungdomsskole og videregående opplæring, og hvordan bakgrunnsfaktorer som foreldres utdanning og inntekt, botid og norsk-kunnskaper påvirker resultater og gjennomføringsgrad. Videre har det de siste fem til 10 årene blitt produsert mye forskning om implementering og bruk av nye læreplaner, kartleggingsverktøy og læremidler. Det eksisterer også mye egenrapportering fra prosjekter og forsøk, eksempelvis i regi av NAFO.

Så til det vi er usikre på. Gjennomgangen viser at forskning ofte har et generelt fokus på minoritetsspråklige elever, hvor det frem til for et par år siden eksisterte lite forskning på elever som kommer sent i skoleløpet og/eller har lite skolebakgrunn fra hjemlandet. Dette fører til at vi gjennom forskningen kan si mye om generelle utfordringer, men mindre om eventuelle særskilte utfordringer for dette prosjektets målgruppe. Utfordringer knyttet til et generelt fokus på gruppen er særlig tydelige når det gjelder kunnskap om flerkulturell kompetanse, særskilt språkoplæring og læremidler. Mangelen på studier aktualiserer et behov for økt fokus på hvordan ulike nivåer erfarer utfordringer og strategier for akkurat denne elevgruppen.

Til slutt til det vi ikke vet. Som Bakken (2007) har påpekt, finnes det lite kunnskap om effekter av språkopplæring og opplæringsmodeller. Med bakgrunn i dette ses et stort behov for tverrfaglig forskning basert på gode data og helhetlig tilnærming. Så lenge vi ikke har kunnskap om *hva* som faktisk fungerer læringsfremmende for minoritets-språklige generelt, og nyankomne med lite skolebakgrunn spesielt, vil valg av modeller ofte være basert på økonomiske rammebetingelser, rådende ideologier og interesser. Et annet sentralt funn fra gjennomgangen er at eksisterende forskning ofte fokuserer på arbeidet som gjøres hos den enkelte skoleeier og i skolene, og i mindre grad løfter blikket til å innlemme samarbeidet mellom aktører. Vi har i dette prosjektet sett det som nødvendig å sikre et helhetlig perspektiv på arbeidet overfor denne elevgruppen, med et særlig fokus på det tverretatlige samarbeidet. Et tredje funn er at det er gjort lite forskning på minoritetsspråklige deltakere i grunnskoleopplæring for voksne. Ettersom dette ofte vil være det mest aktuelle tilbudet for målgruppen i dette prosjektet, er det nødvendig å fokusere på hvordan regelverk og lokale praksiser påvirker gruppens opplærings-situasjon.

Basert på gjennomgangen av utvalgt forskning på temaet minoritetsspråklige elever generelt og nyankomne med lite skolebakgrunn spesielt ser vi enkelte temaer som særlig sentrale. Temaene kan på et generelt nivå kategoriseres inn i i) regelverk, og ii) lokale variasjoner. Dette illustrerer at man på den ene siden har et rammeverk og på den andre siden kan identifisere et mangfold av lokale praksiser innenfor rammene.

Som vi har sett illustrerer eksisterende forskning flere utfordringer knyttet til regelverk. For det første er det uklareheter i dagens regelverk, hvor særlig elevgruppen over 16 år risikerer å bli en kasteball mellom ulike forvaltningsnivåer og opplæringstilbud. Videre kan tolkningsmuligheter tilknyttet rettigheter til eksempelvis tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring føre til at elever ikke får det tilbudet de har behov for. For det andre ser en antydninger til at muligheter til fleksibilitet som ligger i lowverket ikke alltid utnyttes av skoleeiere og skoler, noe som kan føre til at elever ikke får et tilstrekkelig tilrettelagt tilbud. En tredje utfordring er kvalitetssikringen av skoleeieres og skolelederes etterfølgelse av lowverket. Hvordan kan en sikre et nasjonalt likeverdig tilbud for denne elevgruppen? Det finnes lite forskning på hvilke faktiske konsekvenser disse utfordringene knyttet til regelverk har for minoritetsspråklige elevers opplærings-situasjon¹⁶. Utfordringer knyttet til rettigheter til særskilt språkopplæring og inntak til videregående skole vil være særlig relevante for dette prosjektets målgruppe. Et sentralt stikkord er i den sammenheng muligheter og begrensninger innen regelverk.

Kunnskapsstatusen tydeliggjør at det er snakk om til dels store variasjoner i opplæringstilbudet som gis i ulike fylker og kommuner. Dette gjelder for det første

¹⁶ Som nevnt skal det i 2014 igangsettes en evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Dette oppdraget vil sannsynligvis tette noen av kunnskapshullene som er poengtert i denne rapporten.

utforming og innhold i ordinære og særskilte tilbud i grunnskoler, grunnskoleopplæring for voksne og videregående skoler. Videre identifiserer forskning klare forskjeller i bruk av læreplaner og læremidler, herunder tilbud om særskilt språkopplæring. En ser også klare variasjoner i rutiner for overganger mellom grunnskoler/voksenopplæring og videregående opplæring, blant annet når det gjelder ansvarsfordeling og informasjons-overføring mellom enheter. Også samarbeidet mellom skolen og hjemmet kan gjennomføres på svært ulike måter. Samlet fører disse lokale variasjonene og praktiseringene av lovverket til at nyankomne elever med lite skolebakgrunn gis svært forskjellige tilbud, alt etter hvor de er bosatt. I enkelte fylker og kommuner kan det identifiseres gode strategier og løsninger for gruppen, hvor en utnytter fleksibiliteten i lovverket og sikrer et helhetlig arbeid med gruppen. I andre kommuner er opplæringstilbudet preget av lite satsning, få ressurser og rigide systemer. Dette utfordrer den overordnede målsetningen om et likeverdig tilbud for elevgruppen på nasjonalt nivå. Med bakgrunn i dette har et sentralt mål for vårt prosjekt vært å løfte frem både muligheter og utfordringer i lokale praksiser, for slik sett å legge til rette for økt fokus på et likeverdig tilbud.

3 Helhetlig oppfølging

I dette kapitlet ser vi nærmere på områder som bør tilrettelegges på en annen måte for å sikre bedre skolerestultater og større fullføringsgrad for prosjektets målgruppe. Vi presenterer utfordringer som påvirker muligheter og resultater, og viser til gode praksiser som allerede eksisterer og som kan fungere som inspirasjon.

Kapitlet er basert på kunnskapsstatusen og på innspill og erfaringer i våre utvalgte fylkeskommuner og kommuner og fra øvrige informanter på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Kapitlet er ikke en systematisk fremstilling av arbeidet i to regioner, og gir heller ikke en uttømmende oversikt over organisering og innhold i opplæringstilbudet til nyankomne elever. I stedet fokuserer vi på områder vi opplever som sentrale. Vi skiller mellom tre faser: i) valg av opplæringstilbud, ii) oppfølging og iii) overganger.

3.1 Valg av opplæringstilbud

3.1.1 Inntak

Nyankomne barn og unge med oppholdstillatelse har rett til både grunnskoleopplæring, videregående opplæring og grunnskoleopplæring for voksne. Tilbudet bestemmes av lov- og regelverket, og avhenger av alder, tidligere skolegang og kunnskapsnivå. Det er opp til skoleeier – kommuner og fylkeskommuner – å organisere opplæringstilbudet.

3.1.1.1 Grunnskole

Ifølge opplæringsloven har barn og ungdom rett til *grunnskoleopplæring* hvis det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Når oppholdet har vart i tre måneder, inntreer plikt til grunnskoleopplæring. Dette gjelder som hovedregel alle barn og unge i opplæringspliktig alder; 6 til 16 år (NOU 2010: 7). Kommuner må, som skoleeier, legge til rette for at barn og unge gis tilbud om plass ved en grunnskole. Kommuner tilbyr ofte plass i ordinære klasser, kombinerte klasser/delvis integrerte tilbud eller innførings-/mottaksklasser ved grunnskolene, alternativt i egne innførings-/mottaksskoler.

Kommunene og grunnskolene vi har vært i kontakt med opplever inntak av nyankomne elever som relativt uproblematisk. Det finnes gode rutiner for inntak av nye elever, også i løpet av skoleåret. Følgende er et eksempel på rutine for inntak til mottaksskole: Foreldre/foresatte tar først kontakt med sin nærskole der de får informasjon om tilbudet kommunen kan gi. Dersom foreldrene ønsker at eleven skal gå i et innføringstilbud, søker nærskolen på vegne av foreldrene om plass ved en av kommunens mottaksskoler. Søknaden behandles av kommunen sentralt som fatter vedtak.

3.1.1.2 Grunnskoleopplæring for voksne

Rett til *grunnskoleopplæring for voksne* ble innført i 2002. Personer over opplæringspliktig alder har ved behov rett til grunnskoleopplæring, såfremt de ikke har rett til videregående opplæring. Retten til opplæring omfatter vanligvis fag man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Skolene skal tilby norsk, engelsk og matematikk, samt to av fagene samfunnsfag, naturfag og religion, livssyn og etikk. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Grunnskoleopplæring for voksne er lagt til kommunen, mens opplæring på videregående nivå er lagt til fylkeskommunen. I skoleåret 2012/2013 hadde 93 prosent av landets kommuner deltakere i grunnskoleopplæring for voksne (Vox 2013). 86 prosent av de 5 882 deltakerne i skoleåret 2012/2013 var minoritetsspråklige. 47 prosent av de minoritetsspråklige deltakerne var under 25 år. Dette tilsier at unge minoritetsspråklige utgjør en stor del av deltakergruppen.

Voksenopplæring står relativt fritt til selv å bestemme regler for inntak. Ofte ser en at grunnskoleopplæring for voksne har hovedinntak én gang per år. Andre skoler tar imot søknader hele året også til grunnskoleopplæring, hvor deltakere kan gå inn i klasser som har startet hvis det er plass i klassen og skolen mener det kan fungere. Utdanningsdirektoratet understreker at kommuner ikke kan kreve at søkeren har kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 i opplæringsloven.

3.1.1.3 Videregående opplæring

Ifølge opplæringsloven har ungdom som har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring rett til videregående opplæring. For å ha rett til videregående opplæring må vedkommende ha gyldig oppholdstillatelse (permanent eller begrenset). Også i videregående opplæring åpnes det for bruk av innføringstilbud.

I *videregående skoler* kjøres ett opptak forut for hvert skoleår. Fylkeskommunene vi har vært i kontakt med har tidligere vært fleksible når nyankomne minoritetsspråklige elever har søkt etter at fristen har gått ut. Denne praksisen har ført til mye ekstraarbeid, i tillegg til at det ikke alltid har vært mulig til å gjøre et godt nok utredningsarbeid før inntak. Fylkeskommunene vurderer derfor en strengere praktisering av inntaksfristene. En må i den forbindelse vurdere hvilke andre opplæringstilbud elever som ankommer etter inntaksfrist skal gis (dette gjelder både majoritets- og minoritetsspråklige elever). Dersom en ikke ønsker å ta inn elever midt i skoleåret bør en vurdere muligheter for hospitering i grunnskoler eller videregående skoler, eksempelvis i innføringskurs utenfor tilbudsstrukturen, frem til oppstart. Slike midlertidige tilbud aktualiserer spørsmål om ansvar og finansiering mellom kommuner og fylkeskommuner. Både kommuner og fylkeskommuner kan, med bakgrunn i lowerket, argumentere for at de ikke har ansvar for disse elevene.

Fra høsten 2013 gjelder nye regler for inntak til videregående opplæring etter en revidering av kapittel 6 i forskrift til opplæringsloven. Dette innebærer at søknadsfristen for søkere som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og søkere som nylig er kommet til Norge er satt til 1. februar. Ordinær søknadsfrist er 1. mars. Denne differensieringen er gjort for å gi fylkeskommunene tid til å ta førstnevnte søknader inn på et tidlig tidspunkt, og det gir mulighet til å treffe enkeltvedtak om at hele eller deler av Vg1 skal gis i et innføringstilbud eller enkeltvedtak om utvidet tid. Samtidig vil en fremskyndet frist forutsette godt forarbeid fra avgiverskolene. Fra enkelte fylkeskommuner påpekes det at en tidligere frist vil føre til at kartlegginger av elevene må skje på et tidligere tidspunkt. Mange nyankomne elever med lite skolebakgrunn vil trenge tid for å komme inn i skolerutiner, og det kan derfor også ta tid før de i tilstrekkelig grad får vist hvilken kompetanse de besitter. For tidlig gjennomførte kartlegginger forut for inntak til videregående opplæring kan dermed gi et feilaktig bilde av elevenes faktiske kompetanse. Samtidig skal elevene kartlegges også underveis i opplæringen, og eventuelle justeringer av undervisningsopplegg eller tilrettelegginger kan da gjøres om eleven i første runde ikke fikk vist sin kompetanse i tilstrekkelig grad.

Inntakskrav til videregående opplæring

Alle som har vært skrevet inn i norsk grunnskole får etter 10. klasse et vitnemål som dokumentasjon på fullført grunnskoleopplæring, uavhengig av hvor lenge vedkommende har gått på skolen. Det er ikke et krav om at personen har bestått alle fag for å få vitnemål. Dette innebærer at en elev med kun karakter 1 eller IV (ikke vurderingsgrunnlag) eller en kombinasjon av dette har rett til vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Vitnemålet gir rett til videregående opplæring. Hovedregelen for inntak av minoritetsspråklige søkere til videregående er at de konkurrerer etter poeng på linje med andre søkere. Elever som har hatt enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og mangler vurdering med karakter i minst halvparten av fagene eller ikke har sammenliknbart karaktergrunnlag, kan tas inn etter en individuell behandling.

Fra flere hold problematiseres dagens inntakskrav til videregående opplæring. Et første punkt gjelder forholdet mellom dokumentasjon på fullført grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring. For mange oppleves det som lite logisk eller som urettferdig at elever som har gått i 10. klasse ved en norsk ungdomsskole – om så bare i noen måneder eller uker – har rett til videregående opplæring, også når de har vitnemål uten karakterer, mens deltakere i grunnskoleopplæring for voksne må oppnå et vitnemål med ståkarakterer i fem fag for å få samme rettighet. Flere vi har snakket med mener dessuten at det er et for sterkt fokus på «formaljus» ved inntak til videregående opplæring, hvor en ikke tar hensyn til elevenes faktiske behov. Flere lærere mener retten til videregående etter kun kort tid i grunnskolen for mange nyankomne er å betegne som en «bjørnetjeneste». Andre lærere opplever at de gjennom loverket «tvinger» elevene inn i videregående opplæring. Videregående skoler opplever ofte at sent ankomne elever i realiteten ikke ligger på et høyt nok nivå til å kunne få godt utbytte av

undervisningen. Flere lærere ser derfor et behov for å åpne for fortsatt rett til deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne parallelt med rett til videregående opplæring.

Nært koblet til dette er en voksende trend det ble vist til ved en av voksenopplæringene i vårt utvalg. Lærerne ved denne skolen opplevde at deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne i økende grad anså grunnskoleeksamener som privatist¹⁷ som en «snarvei» til grunnskolevitnemål og rett til videregående opplæring. Ettersom det ikke kreves beståtte karakterer for å få vitnemål på grunnskolenivå, holder det at man som privatist «*møter opp til eksamen og skriver navnet sitt*», opplever lærerne. Dette har vært en mulighet lenge, men er først de senere årene blitt kjent blant elevene ved denne skolen. Lærerne fortalte at så mange som 60 prosent av elevene i enkelte klasser melder seg som privatister lenge før de har de grunnleggende kunnskapene som kreves for å mestre et videregående opplæringsløp. Elever som velger denne løsningen, velger samtidig bort retten til grunnskoleopplæring og begynner å bruke av retten til videregående opplæring. Mange av lærerne var fortvilt over situasjonen, men opplevde samtidig at det er svært vanskelig å forhindre elevene i å benytte seg av denne muligheten. De opplevde ikke å nå inn med råd eller informasjon, og mange av elevene ender da opp med å velge «*fribilletten til frafallstoget*», som en av lærerne beskrev det som.

Enkelte lærere mener det er en tendens til at det er de svakeste elevene med minst skolebakgrunn fra før, og dermed gruppen som har de dårligste forutsetningene for å klare videregående opplæring, som velger denne «snarveien». Lærere viser til at målet for de aller fleste elevene ved grunnskoleopplæring for voksne er videregående opplæring. Blant de svakeste elevene opplever lærerne imidlertid at det gjerne er det å *komme inn* på videregående skole som er hovedmålsettingen. En mer langsiktig plan for hvordan de skal klare å *gjennomføre* løpet blir da ofte sekundært for disse elevene. Motsatt mener lærerne at elever med relativt god skolebakgrunn i større grad ser behovet for en lengre periode ved grunnskoleopplæring for voksne for å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag før videregående skole. Flere av lærerne mener at tendensen til å velge raske løsninger inn til videregående skole også er tydeligere blant enslige mindreårige enn de som er her med foreldre. Lærerne opplever at de fleste ungdommene har svært høye ambisjoner når de begynner på grunnskoleopplæring for voksne, men blant elevene med familie justeres disse ambisjonene etter hvert som foreldrene ser hva som kreves. Forventningene til de enslige mindreårige justeres ikke på samme måten. Mange har familie i hjemlandet som fortsatt har samme håp for

¹⁷ Voksne (personer over opplæringspliktig alder) som oppfyller vilkårene i opplæringslovens § 4A-1 har rett til grunnskoleopplæring eller til å ta grunnskolefag som privatist. For å ha rett til grunnskoleopplæring/å kunne ta privatisteksamen i grunnskolefag, må følgende vilkår være oppfylt: søkeren må være over opplæringspliktig alder, søkeren må ikke ha rett til videregående opplæring etter opplæringslovens § 3-1 og søkeren trenger grunnskoleopplæring.

ungdommene som da de dro og som muligens også er økonomisk avhengig av at forventningene de i utgangspunktet hadde blir innfridd relativt raskt.

Et andre punkt som problematiseres er manglende krav til norskkompetanse ved inntak til videregående opplæring. Flere har etterspurt krav til norskferdigheter for å legge til rette for gjennomføring og gode resultater. En fylkeskommune har i den forbindelse forespurt Utdanningsdirektoratet hvorvidt en kan innføre lokal forskrift om realkompetansevurdering av ungdommer med svært kort botid og mangelfullt vitnemål, og eventuelt returnere ungdommen til grunnskolen eller grunnskoleopplæring for voksne dersom kunnskapsnivået er for lavt. Nevnte fylkeskommune forespurte Utdanningsdirektoratet om de i en lokal inntaksforskrift kan sette krav om kunnskap i norsk. Fra direktoratet ble det imidlertid understreket at det ikke skal legges inn krav til bestemt kunnskapsnivå eller kunnskap i norsk for inntak. Lokale forskrifter må være innenfor rammen av opplæringsloven og tilhørende forskrift.

Det er en generell prinsippdiskusjon om hvorvidt en skal lære norsk i videregående skole eller om dette skal ligge som et krav til inntak. Likeverdsbegrepet kan være relevant her: Vil det være likeverdig behandling å legge inn krav om norskkompetanse blant minoritetspråklige? Det kan hevdes at ulike krav bryter med prinsippet om likebehandling – alle skal ha *lik rett* til videregående opplæring. På den andre siden kan en argumentere for at en ved å legge inn krav til norskkompetanse for minoritetspråklige øker deres muligheter for gjennomføring og gode resultater, og at fokus da blir på likeverd forstått som *sjanselighet og resultatlighet*. Muligens er den beste løsningen derfor fortsatt en tilrettelagt opplæring innenfor den videregående skolen. Dette avhenger av at den videregående skolen har kompetanse og ressurser til å tilby dette. Fra Utdanningsdirektoratets side understrekes det at dersom en skal sette krav til *bestått* grunnskoleopplæring (og ikke kun fullført), er det nødvendig med en lovendring¹⁸.

Et tredje punkt som problematiseres er ungdomsrett kontra voksenrett. Ungdomsrett gjelder alle som har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring, og retten må benyttes innen utgangen av det året personene fyller 24 år. Voksenrett gjelder alle som ikke har fullført videregående opplæring og som fyller eller har fylt 25 år i opplæringsåret. Lærere i grunnskoleopplæring for voksne ser at mange nyankomne minoritetspråklige med lite skolebakgrunn er 19-20 år når de startet sitt løp i det norske opplæringssystemet. Disse elevene står ofte overfor et flerårig løp i grunnskoleopplæring for voksne før de er klare for videregående. Skolen opplever at disse elevene ofte har dårlig tid, ettersom de ønsker å komme inn på videregående

¹⁸ Se <http://www.udir.no/Regelverk/Horinger/Ferdigbehandlede-saker/Horing---inntak-til-videregaende-opplaring/>.

opplæring under ungdomsrett og slik få flere rettigheter og muligheter enn ved voksenrett¹⁹.

Et siste punkt er ansvarsfordeling ved realkompetansevurdering. I den nye inntaksforskriften spesifiseres det at kommuner nå har ansvar for å gjennomføre realkompetansevurdering ved inntak til videregående skole. Utdanningsdirektoratet mener det er kommunene som har spisskompetanse når det gjelder grunnskoleopplæring og som har de beste forutsetningene for å vurdere om søkeren har realkompetanse tilsvarende kravene. Flere vi har snakket med, både innen forvaltning og skoler, stiller spørsmål til om alle kommuner har kompetanse og ressurser til dette. Skal ansvaret eventuelt legges til noen få kommuner i hvert fylke? Hvis så, hvordan skal kostnader fordeles? Flere mener det er mye som er uklart med forskriftsendringen, og at det er behov for utarbeiding av klare rutiner for arbeidet. Utdanningsdirektoratet påpeker at rutinene spesifiseres i retningslinjene for realkompetansevurdering.

I høringen om forskriftsendringer til inntak til videregående opplæring ble det poengtert at antallet minoritetsspråklige søkere har økt de siste tiårene²⁰. For å tilpasse systemet til denne elevgruppen så en behov for økt fleksibilitet, blant annet ved å gi adgang til å ta fag fra videregående opplæring for voksne i grunnskoleopplæring. Med forskriftsendringen ble det også, som nevnt, innført tidlig søknadsfrist for å synliggjøre gruppen ved inntak og ansvaret for realkompetansevurdering er lagt til kommunene. Det ses som positivt at myndighetene, gjennom forskriftsendringen, har satt et større fokus på minoritetsspråklige søkere. Med bakgrunn i de nevnte kritikkene kan en imidlertid stille spørsmål til om fokuset på minoritetsspråklige i forskriftsendringen har vært tilstrekkelig.

3.1.1.4 Spesielt om inntak til innføringstilbud i videregående opplæring

I utgangspunktet kan ikke innføringstilbud være søkbare innenfor tilbudsstrukturen²¹. Elevene kan få vedtak om innføringstilbud etter at de er tatt opp på et utdanningsprogram. Dersom innføringstilbud organiseres utenfor tilbudsstrukturen, som

¹⁹ Elever som har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12 i opplæringsloven har ifølge § 3-1 i samme lov rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra ved behov. Før fylkeskommunen fatter vedtak om utvidet opplæringstid må det foreligge en sakkyndig vurdering. Det er foreslått å forenkle saksbehandlingsreglene for vedtak om ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring. Forenklingen innebærer at kravet om sakkyndig vurdering faller bort, og at fylkeskommunen undersøker og vurderer elevens behov for ekstra tid i videregående opplæring. Se høringsnotat:

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2013/13_4089/Hoeringsnotat_forslag_endringer_opplæringsloven_privatskoleloven_folkehoeskskoleloven.pdf.

²⁰ Se <http://www.udir.no/Regelverk/Horinger/Ferdigbehandlede-saker/Horing---inntak-til-videregaende-opplaring/>.

²¹ Utdanningsdirektoratet benytter begrepet *innføringstilbud* kun om tilbud som er innenfor opplæringsloven. I denne rapporten bruker vi begrepet også om tilbud utenfor opplæringsloven.

ikke vil være opplæring i opplæringslovens forstand, kan fylkeskommunen åpne for at man kan søke seg direkte inn på tilbudet. En kan identifisere to hovedmodeller (med variasjoner innenfor hver modell):

Modell 1: Nyankomne elever som har rett til videregående opplæring søker på og tas inn på et ordinært utdanningsprogram, og kan ved skolestart tilbys innføringstilbud. Eleven har ikke automatisk rett til ekstra opplæringsår, men ved behov og etter sakkyndig vurdering kan eleven få innvilget inntil to år utvidet opplæringstid. Det settes ofte et tak på antall elever i innføringstilbudet.

Modell 2: Elevene søker seg til og tas opp til et innføringstilbud. Tilbudet gis som et år 0, og elevene bruker ikke av sin rett til videregående opplæring. Ettersom tilbudet er utenfor tilbudsstrukturen har ikke elevene rettigheter etter opplæringsloven. Elevene søker på videregående opplæring på lik linje med øvrige søkere etter deltakelse i innføringstilbudet. Innføringstilbudene har ofte et gitt antall plasser.

Disse to modellene vil ha ulike fordeler og ulemper. Fordelene med ordinært opptak innenfor tilbudsstrukturen (modell 1) er blant annet følgende: Det gis rettigheter etter opplæringsloven og elevene er forhåndsopptatt til et utdanningsprogram. Ulempene med ordinært opptak er at det kan være vanskelig for skolene å motivere elevene til å takke ja til et innføringstilbud i etterkant av opptak til et program. Denne modellen vil dermed kreve godt forarbeid av videregående skoler, hvor en gjennom rådgivning og møter med elev og foresatte tydeliggjør behovet for et innføringstilbud. Fra lærere i grunnskoleopplæring for voksne fortelles det at et av hovedproblemene med å motivere elever til å velge den nyoppstartede innføringsklassen i den videregående skolen var mangelen på informasjon om hva tilbudet innebar. Med økt informasjon, og økt generell kjennskap til innføringstilbudet i målgruppen, vil det sannsynligvis være lettere å motivere fremtidige elever til å ta imot tilbudet.

Enkelte av elevene vi intervjuet innen søkbare innføringstilbud opplevde det som en fordel å få et innføringsår før de skulle velge utdanningsprogram. I løpet av året fikk de «smakebiter» fra de ulike programfagene, noe de mente ville gjøre det lettere å velge rett senere. Imidlertid har denne modellen også flere ulemper. Det er blant annet vanskelig å vite før inntak hvorvidt et innføringstilbud er nødvendig. I denne modellen vil dermed kommuner og skoler få et økt ansvar for å oppfordre elever som har behov for et innføringstilbud i videregående skole til å søke seg inn på dette. En annen utfordring er at elevene ikke har rettigheter etter opplæringsloven til for eksempel spesialundervisning eller skyss, og at skolene i mindre grad kan rette undervisningen mot elevenes programfag ettersom elevene først søker på utdanningsprogram etter innføringstilbudet. Ut fra tilbakemeldinger fra skoleeiere, skoleledere og lærere kan det se ut til at innføringstilbud *innenfor* tilbudsstrukturen ofte vil være den meste hensiktsmessige løsningen. Samtidig må det understrekes at også søkbare

innføringstilbud kan fungere godt dersom kommuner, fylkeskommuner og skoler samarbeider og har klare rutiner for arbeidet.

Kommuner/fylkeskommuner skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk før de fatter vedtak om opplæring i et innføringstilbud innenfor opplæringsloven. Det finnes ingen sentrale føringer for inntakskrav, og det finnes dermed ulike rutiner for dette. I et av fylkene har de opplevd en utfordring med et høyt antall søkere til deres søkbare innføringstilbud utenfor opplæringsloven. Det var i utgangspunktet satt som krav at søkere bør ha bestått norskprøve 2 eller Migratest på nivå A2 for inntak til innføringstilbudet. På grunn av det høye antallet søkere har fylkeskommunen måtte sette ytterlige kriterier for inntak: vitnemål med maksimum 2,1 i karaktersnitt fra grunnskolen. Prioriterte grupper er elever med lite/ingen skolegang. Det høye søkerantallet førte til at mange som hadde søkt på innføringstilbud ikke fikk tildelt plass. Disse elevene ble tildelt plass ved andre- eller tredjeønsket. Dette er elever som ut fra sitt nivå antakelig ble anbefalt å søke innføringstilbud, men som på grunn av for stor pågang ble tilbudt plass i et ordinært tilbud – et tilbud de i utgangspunktet ble vurdert som for svake til å mestre. Spørsmålet flere stiller seg er hvordan en sikrer at elever som egentlig skulle startet i et innføringstilbud gis tilstrekkelig oppfølging i et ordinært tilbud. Denne problemstillingen vil også være aktuell i videregående skoler i den nevnte modell 1 som ikke har kapasitet til å tilby innføringstilbud til alle elevene som har behov for det.

Frivillighet

Selv om en elev får tilbud fra kommunen eller fylkeskommunen om et innføringstilbud, kan vedkommende takke nei til tilbudet og si ja til et ordinært opplæringstilbud. Det er med andre ord frivillig å velge et innføringstilbud før oppstart i ordinært løp eller underveis i et ordinært løp dersom det tilbys etterhvert. Inntrykket etter intervjuer med elever og foreldre er imidlertid at mange ikke har oppfattet innføringstilbudet som et frivillig valg. De opplever snarere at andre har *bestemt* at eleven må gjennomføre et innføringsår før det ordinære løpet. Også blant lærerne får vi inntrykk av at valget om innføringstilbud først og fremst bestemmes ut fra kartleggingsprøver og behov, og ikke oppfattes som et valgfritt tilbud til elever og foreldre. Noen av lærerne forteller at de praktiserer en form for «mild tvang» når de informerer elever og foreldre om innføringstilbudet, og at frivillighetsaspektet tones ned. Et ønske om at elevene ikke skal velge feil på bakgrunn av at de ikke skjønner sine egne behov kan være én forklaring på at innføringstilbud av enkelte presenteres slik de gjør – som en del av systemet snarere enn som et tilbud elevene *kan* benytte seg av. En foresatt forteller at hun er glad for at hun ikke visste at innføringstilbudet var frivillig. Hun tror verken hun eller sønnen ville ha sett behovet for det på det tidspunktet valget skulle tas:

Jeg er glad vi ikke fikk valget, for tenåringer tror de vet så mye. Tenåringer trenger mer tid enn det de tror selv. Og selv om man er relativt god på hverdagsnorsk er det mange begreper man må lære for å kunne gå på norsk skole. Man får det mer formelle språket i innføringsklassen. Vi har diskutert dette

mange ganger etterpå, og vi blir begge mer og mer sikre på at innføringsklasser er en god idé.

Utdanningsdirektoratet understreker i sin veiledning for innføringstilbud at det er viktig at kommunene og fylkeskommunene gir nyankomne barn og unge og deres foreldre god informasjon om muligheter til å velge mellom et innføringstilbud og et ordinært tilbud, i tillegg til at det informeres om konsekvensene ved å velge det ene tilbudet fremfor det andre (Utdanningsdirektoratet 2012a). Vår gjennomgang viser at det er et behov for mer informasjon om innføringstilbudene blant elever og foresatte. Dersom det gis bedre informasjon om innholdet i dette tilbudet, kombinert med en orientering om hvorfor det i mange tilfeller vil være en fordel for elevene, vil dette muligens åpne for at lærere ønsker å presisere at tilbudet er frivillig. Om tilbudet blir valgt fordi eleven selv ser at det er lurt, fremfor at det oppleves som en «tvang» eller tilbakeholdelse fra systemets side, kan dette muligens også øke motivasjonen for å gjennomføre innføringsåret. Det kan imidlertid også diskuteres hvorvidt innføringstilbud skal være et frivillig valg. På den ene siden mener enkelte at denne frivilligheten er å gjøre elever, og kanskje spesielt en del av de svakere elevene, en bjørnetjeneste. På den andre siden opplever en del skoler utfordringer med å motivere elever som føler seg «holdt tilbake» i innføringstilbudene. En understreking av at dette er noe de selv kan velge som et gode kan som sagt gi økt motivasjon.

3.1.2 Kartlegging

På grunnskolene i vårt utvalg opplever ansatte at det finnes gode kartleggingsverktøy for å vurdere både faglig nivå og norskspråklig nivå. Flere presiserer at kartlegginger kan og bør ha ulike innfallsvinkler, med bruk av kartleggings- og leseprøver, digitale kartleggingsverktøy og samtaler med elev og foresatte. En av grunnskolene presenterer følgende oppsett for kartlegging av nyankomne elever, hvor skolen følger NAFOs kartleggingsverktøy med skjema og «oppskrift» for mottaksmøte for nyankomne elever i ungdomsskolealder: Skolen gjennomfører mottaksmøte med elev og foresatt før opplæringen starter opp. Møtet gjennomføres på et språk både eleven og foresatte behersker, og ved behov skal det benyttes tolk. Gjennom møtet innhenter skolen informasjon om personlige opplysninger, språk- og andre ferdigheter, tidligere skolegang og eventuell arbeidserfaring. Det er også viktig å innhente informasjon om elevens ønsker for videre utdanning. I kartleggingen tas det utgangspunkt i informasjon fra mottaksmøtet. Når en kartlegger nyankomne elever med lite skolebakgrunn ses det som viktig å bruke et språk eleven behersker. Det understrekes at kartleggingen må utføres av kompetent personell. Her nevnes både utdanning i norsk som andrespråk og migrasjonspedagogikk samt erfaring fra opplæring av tospråklige elever som sentrale krav. Det ses som viktig at kartleggingsverktøyet ikke benyttes mekanisk, men at man jobber med et mål om å la eleven få presentere sine ferdigheter og kunnskaper.

Også i grunnskoleopplæring for voksne finner vi gode rutiner for kartlegging. Ved begge skolene i vårt utvalg opplever de at det ofte er lite kartlegging som følger med

deltakerne, og lærerne har derfor begrenset med informasjon om den enkelte i forkant av oppstart. Begge steder må man derfor begynne med dette som et første steg. Eksempelvis kartlegges nye deltakere ved den ene av voksenopplæringene ved hjelp av verktøy skolen selv har utviklet, og som består av prøver i engelsk og matematikk, samt muntlig og skriftlig prøve i norsk. På tilsvarende måte kartlegges også voksne som kommer fra skolens norskkurs og som skal over på et grunnskoleløp. Ut fra resultatene i norsk plasseres deltakerne i ulike klasser i grunnskoleopplæringen. Naturfag og samfunnsfag følger samme nivå som norsk. I engelsk og matematikk plasseres deltakerne i klasser ut fra individuelt nivå i fagene. Samme prinsipp følges også ved den andre voksenopplæringen vi besøkte; deltakerne plasseres i klasser ut fra norsknivå, og følger undervisning i engelsk og matematikk ut fra nivå vist gjennom kartlegging.

Vi kan identifisere ulike rutiner for kartlegginger i forkant av inntak til videregående skole. Kartlegginger skjer ofte i samarbeid mellom grunnskoler/grunnskoleopplæring for voksne og videregående skoler, men det varierer hvorvidt det er avgiver- eller mottakerskolen som har hovedansvar for arbeidet. Ved én videregående skole har koordinator for minoritetsspråklige ansvar for å kartlegge elever som kommer til skolen fra grunnskoler eller grunnskoleopplæring for voksne i kommunen. Før kartleggingen har vedkommende møter med avgiverskolen hvor det gis informasjon om enkelte elever. Foreldre involveres gjennom bruk av tolk for å sikre at de vet hvilken informasjon som overføres mellom skolene. Kontaktlærer og sosialpedagogisk lærer fra grunnskole samt ansatt fra PP-tjenesten deltar i møtene. I kartleggingen benyttes Migranorsk-tester som deretter diskuteres med elevene med en lærer til stede. I denne samtalen diskuteres skolebakgrunn, morsmål, antall år i Norge, oppholdstillatelse og familiebakgrunn slik at skolen skal være forberedt når det eksempelvis kommer en enslig mindreårig elev. Videre diskuteres utdanningsmål og søkte utdanningsprogram. Ansatte ved denne videregående skolen opplever imidlertid utfordringer når det gjelder elever fra nabokommuner – elever de selv ikke kartlegger:

Det er én ting at jeg har oversikten over skolene som ligger i nærheten av kommunen. Men, det som alltid skjer er at elever også kommer fra andre kommuner. Og da vet vi ingenting om dem. De er bare tatt inn. Og de kan være tatt inn uten å ha hatt standpunkt i norsk. Informasjonen kommer ikke videre. Det er ikke noe informasjonsflyt.

3.1.3 Informasjonsarbeid

Gjennom intervjuene ser vi at endel elever føler at andre bestemmer hva deres opplæringstilbud skal være, og at de ikke har informasjon om hva dette valget baseres på. Enkelte elever er veldig usikre på hvilke kartlegginger de har vært gjennom eller hvorfor disse ble gjort. Det er også noe forvirring blant elevene om hvordan kartleggingene foregår. Fra en av skolene forteller lærere at elevene ikke forstod hva kartleggingen som ble gjort av den videregående skolen innebar. I etterkant krevde flere

av elevene ny kartlegging, da de mente de ikke hadde gjort sitt beste i første omgang siden de ikke hadde skjønnt Alvoret.

Også på spørsmål om hvem eller hva som bestemmer hvor lenge man trenger å gå på grunnskoleopplæring for voksne er elevene ofte usikre. Enkelte mener det er en test som bestemmer, andre at det er opp til læreren eller kommunen. Atter andre mener man kan bestemme selv, men at man da må søke og vise fram papirer. Noen opplever at informasjonen de fikk om varighet var mangelfull og at de derfor føler seg lurt:

Læreren på ungdomsskolen sa vi skulle gå her [voksenopplæring] ett år for å øve på norsk og at vi etterpå skulle flyttes til videregående. Men, når vi kom hit og tok prøven sa de at vi måtte være her i fire år. Når jeg spør hvorfor så spør de hvor mange år jeg har med skole i hjemlandet. Jeg sa fem år og da sa de at jeg må være her i fire år. Men jeg trenger ikke fire år, det vet jeg.

Oppsummert er inntrykket at det er en del forvirring blant elevene om hvordan systemene fungerer og hva det er som skal til for å kvalifisere seg til ordinært videregående løp. Flere opplever også at de som minoritetsspråklige gis et dårligere opplæringstilbud enn majoritetsgruppen. Det er usikkert hvorvidt dette skyldes manglende informasjon fra skolens side eller om det er elevene som ikke klarer å motta informasjonen som blir gitt. Ofte ses god informasjon og tilgjengelighet som grunnforutsetninger for likeverdige tjenester (IMDi 2010). God informasjon innebærer også en «realitetsorientering». Muligens ville en del av ungdommene vært mer positive til opplæringstilbudene de tilbys dersom de visste mer om eksempelvis krav i videregående opplæring. Lærere ser at mange elever ofte bruker mye tid på å krangle om at de ikke hører hjemme på grunnskoleopplæring for voksne eller i innføringstilbud, i stedet for å bruke kreftene på skolegang. Inntrykket er at dårlig informasjon skaper forvirring rundt systemene som igjen fører til en opplevd urettferdighet. En grundigere forklaring av forskjeller mellom grunnskoleopplæring for voksne, grunnskole og videregående skole, hvor man også forteller hvorfor systemene er slik og hva som er filosofien bak, kan kanskje forebygge noen av de negative forestillingene.

3.1.4 Forvaltningsnivå og grenseoppganger

Lowerket har grenseoppganger mellom kommuners ansvar for grunnskole og voksenopplæring på grunnskolenivå, og fylkeskommuners ansvar for videregående opplæring. Gjennom flere studier har det kommet frem at ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner ofte legger hindringer for gode, individuelle opplæringstilbud (Rambøll 2008). Det vi ser i vår studie er at minoritetsspråklige elever som kommer sent i opplæringsløpet eksempelvis vil kunne følge enkelte fag på videregående nivå, mens de i andre fag vil ha behov for grunnskoleopplæring. Fra flere hold løftes fleksible opplæringstilbud opp som et sentralt tiltak. Rambøll (2008) har foreslått en forskriftsfesting av muligheter for samarbeid og tilrettelegging av opplæringstilbud på tvers av forvaltningsnivåene, inkludert utvikling av rutiner og

tilskuddsordninger for arbeidet. I flere regioner har en allerede prøvd ut opplæringstilbud på tvers av det kommunale og fylkeskommunale nivået. Dette forutsetter avklaringer med henhold til utgiftsfordeling, rutiner og ansvarsfordeling, samt innvilgelse av forsøk fra Utdanningsdirektoratet dersom ordningene avviker fra opplæringsloven med forskrifter. En innføring av slike tiltak vil i flere tilfeller kreve lovendringer.

3.1.4.1 Fleksible løsninger i lovverket

Lowerket åpner for fleksible løsninger, men spørsmålet er om mulighetene tas i bruk. For det første åpner lowerket for et ekstra år i grunnskolen. Utdanningsdirektoratet understreker at dette vil være et alternativ blant annet for ungdom som kommer til Norge i siste del av 10. årstrinn dersom både skoleeier (kommunen) og eleven ønsker det (Utdanningsdirektoratet 2012b). Hvorvidt denne muligheten benyttes ser ut til å avhenge av den enkelte grunnskole. I enkelte tilfeller opplever både fylkeskommuner og kommuner at skoleeiere praktiserer en svært rigid forståelse av ansvarsfordelingen. Enkelte kommuner benytter ordlyden i paragraf § 4A-1 til å nekte å gi grunnskoleopplæring gjennom å lese lowerket på følgende måte: Har søkeren rett til videregående opplæring, er ikke personen lenger kommunenes ansvar.

For det andre har kommuner mulighet til å tilby opplæringstilbud selv når elevene i utgangspunktet verken har rett eller plikt til det. Udir understreker at kommuner kan tilby elever grunnskoleopplæring for voksne også i tilfeller der vedkommende ikke har rett eller plikt til dette²² (Utdanningsdirektoratet 2012b). En lignende ordning er forslått i NOU 2010: 7, hvor det påpekes at elever som kommer sent i opplæringsløpet og har lite skolegang fra hjemlandet ofte vil ha problemer med å delta i ordinær opplæring i grunnskolen og senere gjennomføre videregående opplæring – selv med innføringstilbud. Det foreslås derfor at ungdom som kommer i løpet av de to siste årene i ungdomsskolen, ved behov, i stedet kan få grunnskoleopplæring for voksne før videregående opplæring. Begge voksenopplæringene i vår studie var åpne for å gi ungdom med rett til videregående et tilbud i en overgangsfase mellom ungdomsskole og videregående skole, i tilfeller der eleven hadde behov for ekstra grunnskoleopplæring før oppstart i videregående og der eleven samtidig selv ønsket denne løsningen.

En tredje mulighet for fleksibilitet innenfor lowerket omfatter kobling mellom grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring. Forskrift til

²² I rundskrivet *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringslovens kapittel 4A* redegjør Utdanningsdirektoratet for hvordan loven på dette området skal forstås. Det understrekes at personer som har rett til videregående opplæring etter § 3-1 ikke vil ha rett på grunnskoleopplæring etter 4A-1, uavhengig av om vedkommende selv mener å ha behov for denne opplæringen. Samtidig poengterer direktoratet at loven ikke er til hinder for å gi grunnskoleopplæring til personer som ikke har rett etter § 4A-1 (Utdanningsdirektoratet 2012b). Det er dermed ikke ulovlig for kommuner å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer med rett til videregående opplæring. Det loven slår fast er at vedkommende ungdom verken har rett til et slikt tilbud eller plikt til å ta imot det.

opplæringsloven § 1-15 gir elever på ungdomstrinnet mulighet til å ta fag fra videregående opplæring. I forbindelse med endringer i forskrift til opplæringsloven i 2013 ble det lagt inn et nytt fjerde ledd i § 1-15 som åpner for at også voksne i grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 kan ta fag fra videregående samtidig som vedkommende er deltaker i grunnskoleopplæring for voksne. For eksempel vil søkere over opplæringspliktig alder som gjennom en realkompetansevurdering får godkjent fagene naturfag og matematikk, men ikke de resterende fagene, kunne tas inn som deltidselev i videregående opplæring i naturfag og matematikk, samtidig som hun eller han er deltaker i grunnskoleopplæring for voksne. Tilbudet er en adgang for kommunen og fylkeskommunen, men ikke en plikt. Voksenopplæringene i vårt utvalg forteller at de tidligere har gjort forsøk med å la elever ta enkelte fag i videregående skole, men at de ikke lenger tilbyr dette alternativet. Den ene skolen erfarte at det ble komplisert å la elever veksle mellom to steder og at det ikke var praktisk mulig å finne undervisningstimer i rett fag i videregående skole som passet med timeplanen ved voksenopplæringen. Ved den andre skolen stoppet forsøket på grunn av samarbeidsvansker mellom kommune og fylkeskommune, blant annet rundt spørsmål om økonomi. Sistnevnte skole håper imidlertid at de kan finne løsninger på dette slik at elever igjen kan få dette tilbudet.

Samlet viser disse tre eksemplene at det finnes flere åpninger i lowerket for kombinasjoner av ulike opplæringsløp, også på tvers av forvaltningsnivåer. Bruken av disse avhenger imidlertid av om skoleeiere har kunnskap om mulighetene og ønsker å benytte dem. Flere skoler viser også til det praktiske aspektet: Kombinasjon av ulike tilbud, eksempelvis opplæring i både innføringstilbud og ordinært tilbud, krever mye koordinering av blant annet timeplaner. I det følgende skal vi gi noen eksempler fra vår datainnsamling og fra øvrige kommuner på diskusjoner rundt, og god praksis for, fleksible løp.

3.1.4.2 Kombinert voksenopplæring og videregående opplæring

Et første mulig fleksibelt opplæringsløp er samlokalisering av grunnskole for unge voksne og videregående opplæring. Diskusjonen rundt plassering av deltakere i aldersgruppen 16-19 år ved grunnskoleopplæring for voksne har pågått i mange år. Flere mener at deltakergruppen ikke bør gis opplæring samme sted som den voksne gruppen. Ved den ene voksenopplæringen i vårt utvalg går ungdom og voksne sammen. Ungdommene vi intervjuet sier at de voksne ved skolen som oftest kun tar norskkurs og dermed sjeldnere er med i grunnskoleklassene. Likevel synes mange av deltakerne at det er rart å være 16 år og tilhøre voksenopplæringen. En opplevde det i tillegg som relativt vanskelig å gå i samme klasse som sin egen mor. Mange sier de heller ville gått på skole med ungdom på samme alder som dem selv. Å gå på skole med voksne gjør at en føler seg gammel selv, mener flere. En deltaker beskriver det som «å *miste ungdomstida*».

Spørsmålet om plassering av grunnskoleopplæring for unge voksne har imidlertid flere sider²³. Ressursmessig kan en argumentere for at en samlokalisering med det øvrige voksenopplæringstilbudet er mest hensiktsmessig. Etisk og pedagogisk er det imidlertid, ifølge flere av våre informanter, hensiktsmessig å legge tilbudet til en videregående skole. Også ressursmessig kan en fysisk plassering ved en videregående skole forsvares, da skolene vil kunne dra nytte av hverandres morsmålsressurser og pedagogiske ressurser. Fra flere hold påpekes det at videregående opplæring ofte mangler kompetanse på grunnleggende norsk. Vi mener dette sistnevnte punktet like gjerne kan styrke argumentasjonen for en sammenslåing, da videregående skoler vil kunne dra nytte av kompetansen fra grunnskoleopplæringen.

Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik er en av skolene der en kobling mellom grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring har blitt løftet frem som eksempel på god praksis. Skolen har opprettet en kombinasjonsklasse for minoritetsspråklige elever, etter å ha fått innvilget søknad om forsøk fra Utdanningsdirektoratet. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Larvik kommune og Vestfold fylkeskommune. Her tilbys grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige i alderen 16-20 år. Kommunen bidrar med fire stillinger, avdelingsleder og midler til leksehjelp, mens fylkeskommunen bidrar med lokaler, utlån av PC til elevene, faglærer, miljøarbeider, leksehjelp og ressurs til koordinator. Elevene søker seg til kombinasjonsklassen. Elevgruppen har kort botid i Norge, og består både av elever med lite skolebakgrunn og elever med grunnskoleeksamen fra hjemlandet eller Norge som trenger norskopplæring og norsk fagspråk. Det satses på et høyt læringstrykk med hovedvekt på språk og begrepsopplæring i alle fag. Tilbudet er også åpent for elever på Vg1-nivå med behov, som kan hospitere i ekstra norsk eller engelsk i kombinasjonsklassen. Samtidig kan elever i kombinasjonsklassen hospitere og eventuelt meldes inn i enkeltfag i klasser ved den videregående skolen og få standpunktkarakter og eventuelt delta på eksamen. Slik kan elevene i etterkant, som ordinære Vg1-elever, få bedre tid til å konsentrere seg om andre fag. Undervisningen er parrallellagt i tre nivåer, hvor elevene kan få undervisning i alle fag ut fra eget nivå. Tilbudet innebærer et avvik fra opplæringsloven § 4A-1. Utdanningsdirektoratet har innvilget kommunen og fylkeskommunen forsøk med grunnskoleopplæring for voksne til elever som har ungdomsrett til videregående, men samtidig kort botid i Norge.

Hovedmålet med tilbudet er å hindre frafall og bedre gjennomstrømmingen av minoritetsspråklige elever i videregående skole gjennom å sikre at alle står best mulig rustet i forkant av at de tar ut sin rett til videregående opplæring. Bakgrunnen var en erkjennelse av at elevene har behov for mer grunnskoleopplæring, og samtidig har behov for å være sammen med sin egen aldersgruppe. En ser at elevene er fornøyde med å få opplæring i et alderstilpasset miljø og at de ikke må forholde seg til voksne

²³ Språklig og sosial integrering sett i sammenheng med samlokalisering, som er temaer mange av elevene er svært opptatt av, blir belyst mer inngående flere steder senere i rapporten.

familiemedlemmer i skoletiden. En ser at tilbudet hindrer feilvalg da elevene i større grad kjenner til de ulike programfagene, blant annet gjennom bruk av hospitering. Elevene opplever i mindre grad tilbudet som et ekstraår, da de definerer seg selv som grunnskoleelever. På NAFOs hjemmesider vises det til at kombinasjonsklassen har gitt svært gode resultater: Blant elevene fra kombinasjonsklassen ved Thor Heyerdahl videregående skole hadde over 90 prosent av dem fullført og bestått Vg1 eller Vg2 etter tre år²⁴.

En annen mulig kombinasjon av grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring finner vi i Vestvågøy kommune. Her har kommunen og Vest-Lofoten videregående skole i flere år hatt avtale om å tilby minoritetspråklige ungdom i alderen 16-20 år norskopplæring og grunnskoleopplæring ved den videregående skolen. Tilbudet omfatter også yrkes- og utdanningsveiledning. Bakgrunnen for tilbudet er et ønske om at gruppen skal kunne gå på en skole der annen ungdom i samme aldersgruppe får sin opplæring, og at gruppen skal motiveres til å søke seg til videregående opplæring. Elever med kort eller ingen opplæring i norsk grunnskole er en viktig målgruppe. Kommunen tildeler timer i norsk med samfunnskunnskap, gjør vedtak om grunnskoleopplæring, har ansvar for tilmelding til den videregående skolen og godkjenner nye grupper. Den videregående skolen har ansvar for å kartlegge elevene ved skolestart og plassere dem i grupper. Tilbudet er organisert med teamleder, kontaktlærer for hver gruppe, ukentlige teammøter, samarbeidsmøter mellom kontaktlærer og saksbehandler, og konferansetimer med eleven, kontaktlæreren og foresatte (saksbehandler). Det samarbeides blant annet med flyktningeheten, avgiverskoler, helsesøster, PPT, miljøtjenesten, bokollektiv og NAFO. Gjennom tilbudet har en erfart at elevene søker seg til videregående opplæring og gjør gode valg med henhold til utdanningsprogram, samt at få elever slutter i videregående skole.

Fra flere hold understrekes det at denne typen tilbud, med kombinert grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring, krever et nøye gjennomtenkt og utarbeidet opplegg, hvor en må være forberedt på en omfattende prosess. Det handler ikke kun om fysisk nærhet – det handler om å utarbeide et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom ulike forvaltningsnivå og skoler.

3.1.4.3 Kombinert innføringstilbud og ordinært løp

En andre mulig kombinasjon av opplæringstilbud er kobling av innføringstilbud og ordinære løp. Ved de videregående skolene vi besøkte er det åpnet for at elever kan gjøre seg ferdig med enkelte fag på Vg1-nivå i løpet av innføringstilbudet. Ved en av skolene sier de at denne muligheten har gjort innføringsklassen til et mer attraktivt alternativ. I utgangspunktet ønsket denne skolen å gi elevene mulighet til å gjøre seg ferdige med naturfag og samfunnsfag. Etter hvert har de sett at enkelte elever også kan ha forutsetninger for å gjøre seg ferdig med eksempelvis matematikk eller engelsk. En

²⁴Se <http://nafo.hioa.no/wp-content/uploads/2013/08/Thor-Heyerdahl.-mai-2011.pdf>.

har derfor utvidet tilbudet, og lagt opp forskjellige løp ut fra den enkelte elevs forutsetninger. Elevene kan også ta eksamen på nytt som privatist når de starter i ordinært program dersom de ønsker å forbedre karakteren fra året i innføringstilbudet. Slik kan elever med forutsetninger til det gjøre unna fag og få med seg karakterer til det videre løpet. Elevene selv opplever det som svært positivt at de kan gjøre seg ferdige med fag.

Ved en av skolene planlegges timene som fristilles andre året i Vg1 brukt til andre aktiviteter, eksempelvis programfag eller Prosjekt til fordypning²⁵. Ettersom innføringstilbudet er nyoppstartet er lærerne spent på hvordan de klarer å utnytte timene elevene har tilgjengelig andre året i Vg1. Enkelte lærere ser at det kan være en utfordring å organisere dette arbeidet når elevene spres på mange studieretninger. Her ses skolens koordinatorstilling for det minoritetsspråklige feltet som helt avgjørende for å sikre et tilrettelagt løp for den enkelte elev. Denne stillingen kommer vi tilbake til.

3.1.4.4 Felles voksenopplæringscenter for kommune og fylkeskommune

Et tredje eksempel på et fleksibelt tilbud er grunnopplæring for voksne på tvers av forvaltningsnivå. Det foregår for tiden et stort utviklingsarbeid innenfor voksenopplæringen i et av fylkene for å etablere et felles voksenopplæringscenter. Arbeidet ble påbegynt for noen år siden, hvor kommune og fylkeskommune i samarbeid utviklet en felles pedagogisk plattform. Intensjonen er å utarbeide én organisasjon med enhetlig ledelse, det vil si felles rektor/ledelse for både det fylkeskommunale og det kommunale voksenopplæringsområdet. En ser flere fordeler med en slik organisering: Tilbudet samles og en sikrer at brukere møter «en dør inn, flere dører ut», individuelle tilbud kan gis uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som juridisk sett er tillagt oppgaven, skreddersydde tilbud kan effektivisere voksnes opplæringstilbud gjennom færre omvalg og mindre frafall, og organiseringen kan gi bedre oversikt og utnyttelse av totale ressurser.

En ser at hovedutfordringen for tiltaket ligger i at lowerket på voksenopplæringsfeltet legger ansvarsoppgaver til ett spesifikt forvaltningsnivå. Innenfor dagens regelverk kan ikke myndighet som skoleeier delegeres mellom partene. Et samlet senter vil måtte håndtere to hjemmelsgrunnlag for ulike vedtaksregimer, som ikke kan blandes. Det ses imidlertid som nødvendig at senterets leder har et tilsettingsforhold i begge forvaltningsnivåene. For å sikre dette utarbeides det en søknad til Utdanningsdirektoratet om avvik fra gjeldende lovverk for å gjøre et forsøk med en felles skole for voksenopplæring. Søknaden vil omhandle voksenopplæringscenterets etablering med én leder/rektor tilsatt i både kommune og fylkeskommune. På fylkeskommunalt nivå arbeides det med å søke Fylkesmannen om forsøk slik at kommunen og fylkeskommunen kan dele informasjon for å utnytte potensialet i

²⁵ Prosjekt til fordypning (PTF) skal gi elevene på yrkesfaglige utdanningsprogram mulighet til å gjøre seg kjent med aktuelle fag og yrker, og til å velge faglig fordypning tidlig i opplæringen.

nyetableringen i en forsøksperiode. Partene viderefører sine ansvarsområder innenfor eksisterende forvaltningsnivå, men senteret gis mandat til å organisere opplæringen både på grunnskole- og videregående nivå. Tilsatte ved det nye senteret skal innenfor forsøksvirksomheten videreføre sine eksisterende tilsetningsforhold i henholdsvis kommune og fylkeskommune. Dersom søknaden innvilges skal senteret finansieres over ordinært kommunalt og fylkeskommunalt budsjett.

3.1.5 Sentrale punkter fra kapitlet

Inntak

- Variasjoner i inntaksreglement for grunnskoleopplæring for voksne fører til ulike lokale rettigheter for deltakergruppen; mens enkelte skoler kjører løpende opptak, opererer andre med årlige inntak.
- Dagens inntakskrav til videregående opplæring kritiseres på flere punkter: i) Automatisk rett til videregående opplæring ved dokumentasjon på fullført grunnskoleopplæring fører til at mange nyankomne elever vil ha rett til en opplæring de ikke har forutsetninger for å gjennomføre. ii) Manglende krav til norskkompetanse for inntak setter et stort press på videregående skoler til å sikre særskilt språkopplæring.
- Det åpnes for lokale inntaksforskrifter til innføringstilbud i videregående skoler. Søkbare innføringstilbud utenfor opplæringsloven og ikke-søkbare innføringstilbud innenfor opplæringsloven vil legge ulike føringer for tilbudet til elevgruppen. Flere faktorer antyder at innføringstilbud innenfor tilbudsstrukturen er det mest hensiktsmessige. Søkbare innføringstilbud som er utenfor tilbudsstrukturen og ikke gir rettigheter etter opplæringsloven kan imidlertid også fungere godt, forutsatt klare systemer og rutiner.

Kartlegging

- Det finnes gode kartleggingsverktøy tilgjengelig, både for vurdering av faglig nivå og norskspråklig nivå. Rutiner for kartlegging og bruk av tilgjengelige verktøy varierer mellom fylkeskommuner/kommuner og mellom skoler. Mens det i flere tilfeller finnes klare rutiner for arbeidet, jobbes det i andre tilfeller mer tilfeldig. Tilfeldige systemer for kartlegging vil kunne ha negative konsekvenser for overganger.

Informasjonsarbeid

- Det er en del forvirring blant elever om hvordan opplæringssystemene fungerer, herunder inntakskrav, kartlegginger og valg av tilbud. Det er usikkert hvorvidt dette skyldes manglende informasjon eller manglende forståelse av gitt informasjon. Uavhengig av årsak vil dette kunne føre til misnøye blant elevene, noe som kan gå ut over deres motivasjon og lærings situasjon.

Forvaltningsnivå og grenseoppganger

- Lowerket har klare grenseoppganger for forvaltningsnivåenes ansvar for opplæringstilbud. Samtidig vil minoritetsspråklige elever som kommer sent i opplæringsløpet ha behov for et tilbud som går på tvers av forvaltningsnivå og lowverk. Lowerket åpner til dels for slike fleksible løp, men det er i stor grad opp til skoleeier og den enkelte skole å vurdere hvorvidt en ønsker å benytte seg av disse mulighetene. Det finnes en rekke lokale eksempler som illustrerer gode fleksible løsninger, både kombinert grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring, kombinert innføringstilbud og ordinært løp samt felles voksenopplæring for kommuner og fylkeskommuner.

3.2 Oppfølging

3.2.1 Tilrettelegging og tilpasning

I en presentasjon av Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik listes en rekke stikkord opp for hva som skal til for å lykkes som minoritetsspråklig elev i videregående skole: Det er behov for mestringsopplevelser, trygghet, støttespillere hjemme som forstår og gode lærere, elevene må oppnå gode nok språkkunnskaper og si ja til hjelp, en må fokusere på samfunnskunnskap, gjenkjenning, motivasjon, aktiv deltakelse, aksept, arbeidsvilje, realitetsorientering, utfordringer, rettigheter og plikter, god rådgivning, språk og begrepsstøtte, og en må sikre en skole som ser eleven, er tett på og har tiltak ved behov. Vi synes stikkordene på en god måte illustrerer kompleksiteten i denne tematikken. Fra alle hold understrekes det at oppgaven en del i denne elevgruppen står overfor er formidabel:

Når vi tenker på de elevene som kommer hit som nesten aldri har gått på skole, og begynner å lære seg å lese og skrive... De tar et norskkurs og så går de over på grunnskolen. De har vært her i tre til fire år, og så skal de være på 10. klassenivå. Større øvelse finnes det ikke i verden.

Et tema som går igjen på tvers av opplæringstilbud er den store heterogeniteten innen gruppen minoritetsspråklige elever, også innenfor gruppen nyankomne med lite skolegang. For å illustrere hvor enkelte av elevene er når de kommer til Norge benyttet en lærer følgende historie: Et søskenpar på 14-15 år hvor begge var analfabeter fikk i oppgave å tegne seg selv. Gutten tegnet et hode med armer og føtter, men uten kropp – en såkalt «hodefoting». Jenta tegnet også et hode med armer og føtter. Hun satt og så lenge på tegningen. Så tegnet hun en kropp som armene og føttene ble koblet til. For henne var dette et stort steg. Når en tenker på hvor en forventer at disse elevene skal være om noen år er det klart at både eleven og skolen står overfor en stor utfordring.

Fordi elevgruppen er svært sammensatt blir individuell tilrettelegging utfordrende på flere plan. På den ene siden er det elever som har relativt kort botid i Norge og som har svært begrenset skolegang fra hjemlandet, og som dermed har mye som skal tas igjen

før de kan begynne på en videregående opplæring. På den andre siden kan det være et like stort behov for å tilrettelegge for nyankomne minoritetsspråklige elever som er faglig sterke på enkelte områder. Inntrykket er at en passivering av sterke elever kan føre til negative holdninger til skolen. Vi har blant annet sett at grunnskoleopplæring for voksne har et dårlig rykte blant enkelte elever, hvor tilbudet anses som en «b-skole»; en skole som bare kaster bort tida til elevene i motsetning til videregående opplæring hvor man «faktisk går videre».

Flere lærere ved videregående skoler opplever at det, til tross for et stort mangfold i elevgruppen, mangler kunnskap og kompetanse for å takle mangfoldet: Det er lite fokus på temaet, både mangfoldets utfordringer og ressurser, og lærere kjenner i liten grad til tilbud om etter- eller videreutdanninger. Flere opplever at det i liten grad er kompetanse på grunnleggende språkopplæring, spesialpedagogikk og migrasjonstematikk i skolene. I flere skoler ser en at det kunne vært hensiktsmessig å knytte til seg en person med kompetanse på minoritetstemaer til skolene. I mindre kommuner med kun én mottaksskole kan presset med spørsmål fra andre skoler blir stort. En mulig løsning her vil være å fristille en stilling ved mottaksskolen til å ha et overordnet rådgivningsansvar på feltet for alle skolene i kommunene. Dette vil kunne bedre samarbeidet mellom de enkelte skolene og samkjøre kommunens pedagogiske innretting overfor gruppen minoritetsspråklige. En slik koordinator vil kunne ha jevnlig kontakt med veiledere ved den enkelte skole og med administrasjonen i kommunen. I den ene kommunen har en valgt en lignende løsning og frikjøpt en veileder ved hver mottaksskole tilsvarende 15 prosent stilling. Disse har fått tildelt hver sine skoler som de har ansvar for å veilede innenfor det flerspråklige feltet.

Lærere savner ofte dokumentert kunnskap om spesielle utfordringer og strategier for å undervise minoritetsspråklige elever med lite skolegang og med kort botid i Norge. Det påpekes at ivaretagelsen og kunnskapen om hvordan denne elevgruppen lærer er begrenset, at kunnskapen om barrierene elevene opplever er for lav, og at det i for liten grad finnes skriftlig informasjon og studier på dette. Flere ser i den forbindelse et behov for mer tilpasset læringsmateriell. Lærere opplever at de ikke kan benytte barneskolebøker; dersom voksne skal lære må opplæringen føles interessant og meningsfullt. Ved en av ungdomsskolene har lærere utviklet læremidler, lære- og arbeidsbøker, som er tilpasset mottaksklasser. Det oppleves som viktig at elevene kan jobbe med ordentlige bøker og «ikke må forholde seg til kopier og løsark». Bøker tilpasset gruppen gir status for elevene. Skolen ser det som viktig at eksisterende læremidler spres mellom skoler. I den forbindelse understreker de at Utdanningsdirektoratet bør satse på utvikling av læremidler innenfor skolene. Lærere sitter på mye kompetanse på dette feltet; de må få mulighet til å formalisere denne kompetansen inn i læremidler.

«Tid» ses av flere lærere som en svært viktig faktor i arbeidet med nyankomne elever med lite skolebakgrunn. Elevene har behov for et langvarig tilbud, der den enkelte gis

mulighet til å ta ting i sitt tempo. Samtidig påpeker enkelte lærer ved videregående skoler at elever i liten grad møter motstand i grunnskolen. Elevene blir flyttet opp til neste klassetrinn «nesten uansett» – det å holde tilbake elever er svært uvanlig. Elever gis stor frihet i grunnskolen, og dette ansvaret for egen læring kan bli en stor utfordring, særlig når elevene møter helt andre krav ved overgang til videregående skole. For elever som er vant med en skolekultur som er strengere enn den norske, kan friheten som tilbys være et problem.

I intervjuene med elevene er det få som direkte snakker om behovet for «tett oppfølging» og «tilrettelegging». Elevene snakker imidlertid en del om hva de oppfatter som en god og dårlig lærer, og berører dermed temaene indirekte. En god lærer beskrives først og fremst som en som spør, som ser alle, som skjønner hva den enkelte trenger hjelp til og som prøver å få med seg alle. Det fortelles om en lærer som satte av tre timer hver onsdag til leksehjelp og en annen som hadde jevnlig kontakt med foreldre for å forsikre seg om at lekser ble gjort. En «god lærer» går mye rundt i klasserommet, i motsetning til «den dårlige» som sitter mye ved pulten sin eller skriver på tavla uten å ha kontakt med elevene. Flere elever snakker i den forbindelse om viktigheten av å få støtte:

Noen tenker at de ikke skal på videregående eller at de skal slutte her [voksenopplæring]. Eller de skal bare gjøre ferdig grunnskolen og så få en jobb. Hvorfor tenker de sånn? Fordi de ikke fikk noen støtte eller hjelp. Det var ingen som sa «du hei, du kan bli bedre, du kan gå på universitetet eller videregående, du kan gjøre sånn og sånn». Vi får ikke inspirasjon – inspirasjon for å få oss opp. Vi har alle en drøm, men vi kommer oss ikke opp om ingen hjelper.

3.2.2 Tilrettelegging i innføringstilbud

Skoler står relativt fritt til selv å bestemme innholdet i innføringstilbud. Flere lærere som har ansvar for innføringstilbud opplever at ordningen gir større mulighet til å følge opp den enkelte elev og sikre tilpasset opplæring. Flere mener dette handler om muligheten til å opprette egne klasser. I ordinære klasser risikerer en at elever som sliter «forsvinner i mengden». Et innføringstilbud – hvor det ofte er 10-20 elever – gjør det enklere for lærere å følge opp hver enkelt elev. Det være seg i undervisningen eller aktiviteter utenfor skolen. For flere lærere betyr tilpasset opplæring å sette ulike krav til måloppnåelse for den enkelte elev, alt etter om eleven er på et lavere, middels eller høyere nivå:

Nå har vi for eksempel om velferdsstaten... Hva er minimumet av det de må få med seg? Så prøver jeg å legge det opp sånn at jeg har de tre nivåene hele tiden. Noen har mer enn nok med å prøve å forklare hva en velferdsstat er og å peke på et par utfordringer for den... Og så er det noen som reflekterer og analyserer mer. Så det blir mer metoden, kjenner jeg.

Tilrettelegging i innføringstilbud etter opplæringsloven ved videregående skoler kan kobles til elevens valgte programfag. Ved en videregående skole benytter flere faglærere denne arbeidsformen. Eksempelvis jobbes det i matte med ulike mattekøper ut fra elevens programfag. Dette ses som viktig for forberedelsene til et ordinært løp. Videre jobbes det på tvers av fag, hvor elever eksempelvis skriver tekster i norskundervisningen om andre fag. Her koordinerer norsklærere seg med faglærere om aktuelle temaer; en ordning som ligner trekantsamarbeidet vi har nevnt tidligere (se kapittel 2.3.7):

Det som gjør at vi samarbeider enda mer, er at vi har gjort det sånn at norsk er ti timer, men vi har lagt seks av timene mot samfunnsfag og fire av timene mot naturfag. Vi har valgt å jobbe med de to fagene som de skal de ha eksamen i og vi støtter. Jeg jobber med samfunnsfag i mine norsktimer og går gjennom de samme tingene som samfunnsfaglæreren gjør, eller ligger kanskje litt i forkant av henne, og det samme med naturfag. Sånn at når de skal jobbe med bærekraftig utvikling så har de allerede jobbet med alle ordene og alle gråsonerordene. Og det er jo en mengde ord som de skal jobbe med. Men dette må være på plass på forhånd om de skal lære seg det faglige og fagbegrep.

I lovverket åpnes det for at innføringstilbud kan vare i maksimalt to år. I flere kommuner og fylkeskommuner er tilbudet ettårig. Flere lærere vi har snakket med mener at denne bestemmelsen er politisk bestemt på lokalt nivå, og at det ikke er tatt hensyn til nyankomne elevers faktisk behov. En del elever vil ha behov for mer enn ett år i innføringstilbudet. Så lenge tilbudets omfang er politisk bestemt og tilskudd følger disse bestemmelsene, ser skolene i mange tilfeller seg nødt til å overføre elever til ordinære tilbud før elevene er kommet så langt at de kan nyttiggjøre seg tilbudet. Denne utfordringen løftes også frem i Rambølls evaluering (Rambøll 2013), hvor skoler er usikre på om elever klarer å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse i løpet av innføringstilbudet.

Lærere fremholder at analfabeter, det vil si elever som ikke kan lese og skrive, bør motta et eget opplæringstilbud innenfor innføringstilbudet. Disse elevene vil også ofte mangle kunnskap om skolesystem og regelverk, timeplaner, lekser, studieteknikk og så videre. Kun gjennom en tilrettelagt undervisningssituasjon for gruppen kan en sikre at behov blir møtt. Blant annet er det behov for et langsiktig perspektiv, hvor gruppen gis et trygt opplæringsmiljø frem til de har nådd et tilstrekkelig nivå og har opparbeidet selvtillit. I en av kommunene i vårt utvalg gis analfabeter automatisk ett ekstra år i innføringstilbudet²⁶, og skolen mottar tilskudd fra kommunen knyttet til opplæring for denne elevgruppen. Tilskuddet brukes blant annet til ekstraressurser i norsk- og tospråklig opplæring. Dette oppleves som en positiv ordning. En utfordring kan imidlertid være at det er kommunen som setter definisjonen for «analfabet». Lærere

²⁶ Utdanningsdirektoratet understreker at det skal vurderes hva den enkelte elev har behov for, med en maksimal ramme på to år i innføringstilbud.

mener det er flere elever som er «funksjonelt analfabet», selv om de ikke går inn under den satte definisjonen fra kommunen. Flere påpeker at selv når elevene lærer å lese og skrive, og dermed ikke går under definisjonen, vil de være langt unna å fungere aldersadekvat skolemessig.

Elevene vi har snakket med som har gått eller fortsatt befinner seg i et innføringstilbud er generelt fornøye med tilbudet. En del opplever at innføringstilbud er helt nødvendig for nyankomne elever, da det gir mulighet til å lære norsk bedre før man setter i gang det videre opplæringsløpet. Det er imidlertid noe uenighet om nytteverdien av innføringstilbud og særskilt opplæring for nyankomne minoritetsspråklige. Enkelte mener denne typen tilbud reduserer progresjonen i opplæringen. En av elevene nevner dette som en av hovedgrunnene til at han ikke takket ja til innføringstilbud ved den videregående skolen. Flere elever etterlyser et større læringstrykk på fag og begreper. Andre mener klassene er for store og for mangfoldige. I store klasser opplever flere ikke å bli sett og ikke få den hjelpen de trenger for å klare å følge med. I tilfeller der det ikke tilbys leksehjelp, og der ungdommene heller ikke mottar hjelp hjemme, kan det bli vanskelig å «henge med» i opplæringen. Flere antyder med andre ord at de ikke får et godt nok tilrettelagt tilbud. Enkelte mener det er for lite struktur; med mye bråk i timene og hvor enkelte elever har lite respekt for lærere. Mange opplever at det mangler litt disiplin; at folk får snakke og forstyrre i timene, eller motsatt, at de får sove eller sitte på PC-en mens det undervises. Også enkelte lærere diskuterer problemet med manglende sanksjonsmuligheter overfor elever som ikke følger med eller som er i ferd med å falle ut av skolen: Når elever skal søke seg til Vg1 er det vitnemålet fra grunnskolen som legges til grunn – året i innføringstilbudet utenfor tilbudsstrukturen utgjør ingen forskjell. Lærere savner derfor insentiv- og sanksjonsmuligheter i innføringstilbud utenfor opplæringsloven, eksempelvis muligheten for elevene til å oppnå ekstrapoeng på vitnemålet for god orden og oppførsel gjennom hele innføringsåret.

Også lærere i grunnskoleopplæring for voksne deler denne bekymringen. De får en del deltakere som kommer fra ungdomsskolen²⁷ og som har med vitnemål derfra med til tider svært dårlige karakterer eller med få karakterer fordi de har fått mye fritak. Disse deltakerne ender opp med to vitnemål etter å ha tatt grunnskole ved voksenopplæringen i tillegg til ordinær ungdomsskole. Vitnemålet fra voksenopplæringen er ofte mye bedre enn det opprinnelige fra ungdomsskolen. Likevel er det kun vitnemålet fra ungdomsskolen som aksepteres når vedkommende skal søke seg videre til videregående. Om det i loven hadde vært åpnet for muligheten til å forbedre vitnemålet fra grunnskolen kunne dette vært en motivasjon for flere til å ta noen år ved grunnskoleopplæring for voksne før de søker videregående skole. Det ville

²⁷ Disse elevene har ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne siden de allerede har fullført ungdomsskolen og oppnådd rett til videregående opplæring. Kommunen har imidlertid åpnet for disse elevene ved behov kan motta tilbud ved grunnskoleopplæringen for voksne (jamfør presiseringer rundt loverket på dette området gjengitt tidligere i rapporten).

også betydd at elevene i større grad hadde hatt mulighet til å konkurrere om plasser på linjene de egentlig ønsker å gå. En lærer mener litt av utfordringen her handler om ulike forvaltningsnivå og at kommunen og fylket skylder på hverandre. Fylket mener det er kommunen som velger å skrive ut elever fra grunnskolen når de er 16 år i stedet for å la dem fortsette eller la dem være en stund ved voksenopplæringen, mens den enkelte ungdomsskole oppfatter loven sånn at de er pålagt å skrive ut et vitnemål når eleven går ut derfra. På samme måte som lærere i videregående skole, savner disse lærerne en åpning for forbedring av grunnskolevitnemålet. Dette kunne fungere som et insentivmiddel for elevene til å velge tilleggslop før oppstart i videregående skole.

Det faglige innholdet i videregående skolars innføringstilbud vil kunne variere ut fra om tilbudet er søkbart eller ikke. I innføringstilbud innenfor opplæringsloven er elever allerede tatt opp til et programområde i videregående opplæring, og har mulighet til å konsentrere seg om pensum knyttet til sin linje. Ved søkbare innføringstilbud utenfor opplæringsloven søker elever seg til ulike linjer etter tiden i innføringsklassen. Dette betyr at innholdet i innføringstilbudet er likt for alle elevene – uavhengig av hva de tenker videre. Dersom en ikke skiller mellom for eksempel studiespesialiserende linjer og yrkesfaglige linjer kan en risikere at mye av innholdet i innføringstilbudet oppleves som irrelevant blant elever. På den andre siden kan et generelt tilbud gi elever et godt innblikk i ulike valgmuligheter og dermed øke sjansene for riktig linjevalg senere.

Med andre ord er det flere faktorer som spiller inn på innføringstilbudenes suksess som tiltak: På et organisatorisk nivå må en sikre små klasser slik at elevene følges godt nok opp og læreren har mulighet til å differensiere undervisningen. Dette krever at skolene har økonomiske rammer til å bygge opp et slikt tilbud. Det bør videre legges opp til leksehjelp, da ikke alle elever opplever å få hjelp fra foresatte. Videre mener vi det bør legges opp til kombinasjonsløsninger, hvor elever som har ressurser til det kan følge undervisning i det ordinære tilbudet og eventuelt gis tilbud om å gjøre seg ferdig med fag i løpet av tiden i innføringstilbudet. En må sørge for at tilbudet oppleves som meningsfullt, og ikke bare at man holdes tilbake. En generell tilbakemelding fra flere er imidlertid at et innføringstilbud gir større muligheter til å gi et tilrettelagt tilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever med lite skolegang.

Både på skoleeier- og skoleledernivå savnes tydeligere informasjon om innføringstilbudenes innhold – også i etterkant av Utdanningsdirektoratets veilederutgivelse. Et spørsmål flere skoler stiller seg etter endt innføringstilbud er følgende: Hva om elevens norskkompetanse ikke er god nok etter gjennomført innføringstilbud? Skal eleven gis ett ekstra år i innføringstilbud eller overføres til et ordinært løp? Vil det være tilstrekkelig med tiltak om særskilt språkopplæring for å kunne følge det ordinære løpet? En av skolene ser for seg en utvidelse av den videregående opplæringen, hvor elever kan ta Vg1 delvis i ordinær klasse og delvis i fortsatt innføringstilbud. Flere rapporterer at det mangler tydelige retningslinjer for hvilke krav som skal stilles for at eleven kan vurderes som klar til å starte i ordinær

videregående opplæring. Et sentralt spørsmål er også hva slags dokumentasjon elever skal få etter innføringsklassen. Elever i en del innføringsgrupper er allerede tatt opp i utdanningsprogram, og har dokumentasjon ut fra dette. Elever i innføringsklasser utenfor opplæringsloven vil ikke ha denne typen dokumentasjon. Hva sitter de igjen med? Skal det gis sluttvurdering i innføringstilbud utover avsluttede fag? Fra lærere uttales det at det er vanskelig å motivere elever til deltakelse når lærerne selv vet så lite om tilbudets omfang og innhold. Dette antyder et behov for fortsatt informasjonsforbedringer og kunnskapsheving om innføringstilbudets rammer.

3.2.3 Særskilt språkopplæring

Fra både grunnskoler, grunnskoleopplæring for voksne og videregående skoler formidles det et behov for å benytte morsmål aktivt i opplæring. Bruk av morsmål kan sikre en optimal lese- og skriveopplæring, blant annet ved å lette begreps- og ordforståelse. Bruk av morsmål (muntlig og/eller skriftlig) ses som særlig viktig i en første fase, og da kanskje spesielt for nyankomne med lite skolebakgrunn fra hjemlandet. Flere av foreldrene vi intervjuet understreker viktigheten av morsmålsundervisning både for å lære norsk raskere og for ikke å glemme sitt eget språk. En mor forteller videre at hennes barn ikke bare får morsmålsundervisning på skolen - læreren er i tillegg tilgjengelig via Facebook på fritiden for å oppklare spørsmål elever eller foreldre måtte ha. Hun beskriver denne morsmålslæreren som en viktig støtte for hele familien. Også elevene ser det positive i morsmålsundervisning. En elev sier følgende om fordelene med å lære på morsmålet: «*Du husker ti ganger bedre. Siden det er morsmålet ditt så husker du bedre og da forstår du ti ganger bedre. Og ti ganger fortere*».

Imidlertid er det, som påpekt i kunnskapsstatusen, utfordrende å rekruttere tospråklige lærere. Det er knapt med ressurser, noe som gjør prioriteringer nødvendige. Kommuner og fylkeskommuner opplever å ha dårlig tilgang på lærerressurser knyttet til tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Behovet til elevgruppen endres stadig, noe som betyr midlertidige ansettelsener av lærere. Dette vanskeliggjør situasjonen både for skolene og for lærerne det gjelder. Enkelte uttaler at morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er en illusjon de fleste steder i landet. Av den grunn defineres minoritetsspråkliges rettigheter delvis som «*papirrettigheter*». Poenget illustreres ytterligere ved at enkelte av lærerne vi intervjuet aldri har hørt om muligheten for å få tospråklig fagopplæring i ordinære løp på videregående skole. Problemet er kanskje særlig uttalt i videregående opplæring. Ifølge informanter i fylkeskommunene omhandler et stort flertall av alle vedtak særskilt norskopplæring. Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring innvilges kun i et fåtall tilfeller.

Det er et generelt inntrykk at det må jobbes målrettet for økt status og bedre arbeidsforhold for tospråklige lærere. De har mange skoler å forholde seg til, samtidig som deres rolle ikke alltid er tilstrekkelig avklart. Skoleledelsen ser at de tospråklige lærerne blir essensielle for å sikre et godt opplæringstilbud til nyankomne med lite skolebakgrunn. En må legge til rette for et godt samarbeid mellom kontaktlærere og

tospråklige lærere. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at tospråklige lærere har svært ulike erfaringer. Eksempelvis kan erfaringene til en russisk lærer kontra en somalisk lærer være svært ulike. Det blir viktig at de tospråklige lærerne og kontaktlærerne bevisstgjøres hverandres situasjon og kontekst.

Fra flere understrekes det at lese- og skriveopplæring på morsmål må skje ved bruk av faglærte tospråklige lærere som behersker norsk godt for at opplæringen skal fungere. Som nevnt har det de siste årene blitt satset aktivt på denne lærergruppen, med utvikling av utdanningstilbud til tospråklig faglærer, og med nye kompetanseforskrifter (Valenta og Berg 2008). Flere mener at innføringen av kompetansekrav har gjort det vanskeligere å ansette tospråklige lærere. Ved en av ungdomsskolene uttaler ansatte at det er positivt med krav til pedagogisk kompetanse til denne lærergruppen, men advarer samtidig mot at systemet blir for firkantet. Det kan oppleves som frustrerende når en morsmålsstøtte en vet fungerer godt i klassene ikke kan ansettes på grunn av manglende formell kompetanse. Det kan derfor diskuteres hvorvidt skoler skal ha større selvråderett til å vurdere en persons realkompetanse til å fungere som tospråklig lærer. Dette vil imidlertid kunne ha uforutsette konsekvenser, da ikke alle skoler har tilstrekkelig erfaring og kompetanse til å foreta denne vurderingen.

Morsmålsstøtte, det vil si tospråklige uten pedagogisk utdanning, kan likevel spille en viktig rolle i opplæringstilbudet. Ved en voksenopplæring og videregående skole har en benyttet likemenn i formidling av samfunnskunnskap, arbeidslivsrettet norskopplæring og i lese- og skriveopplæringen. Dette er deltakere på voksenopplæringens norskkurs som har en del skolebakgrunn fra hjemlandet, og som kan en del norsk. Bruk av likemenn er en form for morsmålsstøtte da likemenn har samme språk som elevene de gir støtte til. Erfaringene er svært positive, hvor en ser at bruk av likemenn bidrar til å skape et godt læringsmiljø, med faglig og språklig utvikling som letter overgangen til videregående opplæring for sent ankomne minoritetsspråklige. Denne bruken av likemenn ses som spesielt viktig i små kommuner, hvor det er vanskelig å skaffe tospråklige faglærere eller morsmålslærere. Likemennene er imidlertid mer å betrakte som «guider» i forbindelse med faglige spørsmål eller spørsmål om samfunnet ellers, sies det. De kan dermed bare gi en delvis kompensasjon for manglende lærerressurser og aldri fullt ut erstatte kvalifiserte lærerkrefter.

Voksne som har rett til grunnskoleopplæring har ikke lovfestede rettigheter til særskilt tilrettelegging på samme måte som barn og unge i den ordinære grunnskoleopplæringen. Den eneste særskilte tilretteleggingen som er lovfestet i grunnskoleopplæring for voksne er retten til spesialundervisning etter § 4-2. Dette betyr imidlertid ikke at den voksne ikke kan ha tilsvarende rettigheter som barn og ungdom har. I Ot. Prp. Nr. 44 (1999-2000) understrekes det at voksne kan ha rett til et tilpasset opplæringstilbud som omfatter målform, samt lese og skriveopplæring i den grad det er nødvendig for å sikre forsvarlig opplæring. Det blir opp til kommunen å vurdere konkret om en slik særskilt tilrettelegging er nødvendig for at personen skal få forsvarlig

opplæring. Aktuelle rettigheter kan være særskilt språkopplæring, herunder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Flere mener at den manglende lovfestingen av rett til særskilt språkopplæring fører til at tilbudet blir et ressursproblem. Det anses som svært viktig at elever får morsmålsopplæring det første året, men det blir et spørsmål hvor en skal hente ressursene fra. Bruk av morsmål i opplæring påvirkes av nasjonale politiske føringer, men det påvirkes også av holdninger blant skoleeiere, skoler og lærere.

3.2.3.1 Norsktraining

Norskopplæring ses som sentralt i opplæringstilbud til nyankomne med lite skolebakgrunn. Samtidig ser flere lærere en klar utfordring i å gjøre norsk til et språk elevene benytter også utenfor undervisningen. Flere lærere opplever at elevene ofte leser eller ser nyheter på sitt morsmål, at de snakker sammen på morsmål eller engelsk, og generelt i liten grad praktiserer norsk utenfor skolen. Ved en av skolene prøver en derfor å veilede elevene i hvilke nettsider de bør benytte for å sikre språktrening, og det oppfordres sterkt til å benytte norsk også i fritiden. Mange elever peker på sin side på manglende muligheter til å praktisere norsk. De går på skole eller i klasse med andre minoritetsspråklige, og utenfor klasserommene snakker mange kun sitt morsmål. Elevene savner større grad av kontakt med norske ungdommer. Noen elever påpeker at det er bedre å gå i egne klasser på en norsk skole, framfor å gå på «innførings-skole» (en del av elevene bruker begrepet «innførings-skole» om voksenopplæringen):

Man lærer mye bedre norsk på videregående enn på innførings-skole for du har kontakt med norske. På innførings-skole har man bare kontakt med andre innvandrere og man snakker bare engelsk. Her kan man lære seg dialekt. Jeg har en kompis og han lærer meg mye når han snakker med meg. Hadde jeg gått på innførings-skolen så hadde jeg lært ingen ting, bare «jeg heter..., jeg kommer fra...».

Enkelte elever savner mer aktivitet fra lærerne når det gjelder språktrening:

Vi trenger mer fra lærerne. De må snakke med oss. Og ikke bare i klasserommet. De må snakke med oss når vi er ute. Sånn som i dag. Ser du? Nå har vi sittet sammen og snakket sammen og snakket bare norsk [han viser til intervjuet]. Sånn skulle det vært hver pause. Vi kunne sitte sånn og diskutere sånn som vi har gjort nå. Men vi gjør aldri det. De er inne og drikker kaffe. Det går ikke. Vi trenger hjelp for det er ikke morsmålet vårt. Det er et nytt språk for oss. To timer nå og to timer da og ferdig med saken. Det holder ikke.

3.2.3.2 Læreplaner i norsk

Endringer i læreplaner endrer måten å tilnærme seg elevene på. Flere opplever det som svært uheldig at norsk som andrespråk er fjernet fra opplæringen. Gjennom endringene i læreplaner har fokuset på andrespråk blitt redusert, noe som har konsekvenser for

antall studenter som utdanner seg innenfor norsk som andrespråk. Samlet fører dette til en klart endret opplærings situasjon for gruppa. Dagens fokus, med blant annet bruk av norskopplæring med avvik fra læreplanen, oppleves som et klart dårligere alternativ enn det tidligere norsk som andrespråk. Lærere ser et klart behov for læreplaner spesielt tilpasset elevgruppen. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter ses i utgangspunktet som et positivt læremiddel. Flere lærere mener imidlertid at manglende rett til vurdering etter denne læreplanen fører til at elevene ikke får en fullverdig tilpasset opplæring. I den forbindelse ses forsøket i 2013/2014 med midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge som et positivt tiltak.

Deltakere i grunnskoleopplæring for voksne skal ha opplæring etter læreplanen i norsk. Voksne med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at den voksne skal kunne få forsvarlig opplæring. Retten til særskilt språkopplæring vil gjelde til den voksne har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne. I den særskilte norskopplæringen kan læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter brukes i norsk. For å skrive ut vitnemål kreves det sluttvurdering etter den ordinære norskløftet. Konsekvensen er at elever det siste året på grunnskolen må få undervisning etter Kunnskapsløftet. Dersom de ikke har dette vil de få karakter 0 i norsk ført på vitnemålet. For elever som kommer til Norge sent i opplæringsløpet og kun har kort tid i grunnskolen før de skal videre til videregående opplæring, kan denne ordningen by på flere utfordringer. Ut fra læreplanen spesifiseres det at elevene skal nå et visst nivå før de overføres til opplæring etter ordinær læreplan. For å kunne gis karakter i norsk må elevene i flere tilfeller overføres til ordinær læreplan før det har nådd det satte nivået. Dette reduserer fokuset på språkopplæring, noe flere lærere i grunnskoleopplæring for voksne opplever som negativt for gruppen. En av voksenopplæringene forteller at de ser seg nødt til å gi deltakerne undervisning etter Kunnskapsløftet hele siste året på grunnskolen. Dette innebærer at deltakerne blant annet skal ha sjangerlære og må skrive sjangertekster på et språk de ikke behersker. Flere mener dette eksemplet illustrerer utfordringer knyttet til manglende koordinering av lovverk:

Det står veldig tydelig at elevene skal ha opplæring etter læreplan for minoritetsspråklige frem til de er på et visst nivå. Men, så kommer denne forskriften som sier at hvis de ikke tar eksamen i norsk får de 0 på vitnemålet. Så da, om lovverket kolliderer eller ikke – det er et definisjonsspørsmål. Men, det får i hvert fall veldig uheldige utslag.

3.2.3.3 Fremmedspråk

Som tidligere nevnt ses opplæring i andre fremmedspråk enn de tradisjonelle europeiske språkene som et viktig tiltak for å anerkjenne minoritetsspråklige elevers ressurser i sitt morsmål. En elev poengterer at det er svært positivt at det er mulig å få godkjent

eksamen på morsmålet som et tredjespråk på linje med tysk og fransk. Eleven mener det ville blitt veldig vanskelig å lære enda et språk, i tillegg til norsk og engelsk. Selv om det ikke ble gitt undervisning i det aktuelle språket, førte muligheten til å ta denne eksamenen til at studiespesialisering som fagretning fremsto som langt mer overkommelig for henne.

Flere av lærerne vi har snakket med påpeker at for elever med lite skolebakgrunn bør fritak fra engelsk vurderes i større grad, spesielt for elever som har tenkt seg videre på yrkesfag. De har opplevd tilfeller der elever ikke har klart å fullføre fagbrevet fordi de ikke behersker engelsk godt nok. Lærerne spør seg om engelsk da blir en unødvendig barriere innen en del fag der språkkunnskaper utover norsk strengt talt ikke er påkrevd for å fungere tilfredsstillende som yrkesutøver. Både ved grunnskoleopplæring for voksne og i videregående skoler etterlyses et system for lettere fritak fra engelsk. En lærer opplever at engelsken kan forvirre elever som er i gang med å lære seg norsk, og spør seg om det ikke ville være mer fornuftig å satse på ett språk av gangen. Hun mener engelskundervisningen med fordel kan utsettes til etter at norskkompetansen er på plass for de elevene som er nybegynnere i begge språk.

3.2.4 Spesialundervisning

For elever som opplever vanskeligheter med å oppfylle skolens krav til ferdigheter, det være seg på grunn av lese- og skrivevansker, sykdom, funksjonsnedsettelse eller andre forhold, plikter skolene å tilrettelegge undervisningen på en slik måte at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vedtak om spesialundervisning skjer etter en sakkyndig vurdering av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Det påpekes at nyankomne med lite skolebakgrunn ofte vil ha mulighet til å tilegne seg gode norskkunnskaper gjennom særskilt språkopplæring. På grunn av manglende skolebakgrunn vil det imidlertid fortsatt være utfordrende for eleven å følge et ordinært opplæringsløp. I slike tilfeller vil skolen måtte vurdere hvorvidt elevens behov kan møtes med tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen, eller om eleven må innvilges spesialundervisning.

Fra lærere påpekes det at det ofte tar tid å oppdage kognitive vansker, og at utfordringene forsterkes i møte med nyankomne minoritetsspråklige elever. Ofte blir lærevansker i denne gruppen koblet til manglende norskkunnskaper, og ikke til et behov for spesialundervisning (NOU 2010: 7). Dette kan føre til at spesialundervisning tilbys for sent til denne elevgruppen. I andre tilfeller kan det tenkes at elever har blitt tilbudt spesialundervisning uten at dette har vært et reelt behov. Flere skoler ser at en gjennom innføringstilbud har større mulighet til å fange opp og følge opp elever med utfordringer som går ut over det språklige:

Vi har mange som vi tenker «nei, uff, stakkars...». Jeg tror vi ser for mye på historien og trekker konklusjoner. Vi produserer ting som egentlig ikke er et problem for personen. Derfor bør vi ha en test som sier hvordan de fungerer

kognitivt og som sier noe om hva slags traumer de har opplevd. For det å bo i en flyktningleir er ikke et traume i seg selv. Det er ikke nok å spørre om sånne ting. Det blir overfladiske ting. Vi må ha spørsmål som treffer. Det savner jeg veldig.

Det anbefales at en bør undersøke elevens språkkompetanse både på førstespråket og andrespråket. Imidlertid påpeker flere en praktisk utfordring: Hvordan skal den enkelte kommune/fylkeskommune få tilgang til personer som kan vurdere tester utført på morsmål? Fra flere av våre informanter hevdes det at PPT har behov for migrasjonspedagogikk for å kunne gi et godt nok tilbud til minoritetsspråklige elever. I NOU 2010: 7 anbefales det at PPT og øvrige hjelpetjenester tilføres kompetanse i flerspråklighet og flerkulturell forståelse.

Også når det gjelder spesialundervisning vil loverket gi grupper ulike rettigheter. Tas voksne elever inn på videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 vil de ikke ha elevstatus, og vedkommende vil ikke ha rett til spesialundervisning. Dette innebærer at personen ikke har rett på tjenester fra fylkeskommunal PPT eller kommunale PP-tjenester for voksne. Gruppen har rett til et spesielt tilrettelagt tilbud, men dette tilbudet er av generell karakter og vil ikke ha den dokumentasjonsplikt som om eleven hadde fått PP-tjenester. Fra våre informanter påpekes det at dette er et problem for mange, både minoritets- og majoritetsspråklige elever. Eksempelvis vil dette skape utfordringer dersom en er døv eller blind og vil gå på videregående opplæring etter voksenretten. For dette prosjektets målgruppe vil loverket kunne ha store negative konsekvenser. Mange av de elevene vi har med å gjøre på norskkurs ønsker i fremtiden delkompetansebevis og har av ulike grunner behov for spesialundervisning for å mestre dette, men de har ikke en rettighet til spesialundervisning. Det understrekes fra Utdanningsdirektoratet at opplæringsloven ikke er til hinder for at fylkeskommunene tilbyr denne gruppen flere rettigheter enn det som ligger i opplæringsloven kapittel 4A, men at dette vil være opp til den enkelte fylkeskommune å avgjøre.

3.2.5 Tilrettelegging i grunnskoleopplæring for voksne

Flere mener det stilles alt for få krav til kommuner når det gjelder innholdet i tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne. Kommunen har større frihet i organisering av opplæringen etter kapittel 4A enn i organiseringen av opplæringen for barn og ungdom etter opplæringsloven kapittel 2. Kommuner har i stor grad frihet til å bestemme organisering, omfang og innhold i tilbudet. Lengden og omfanget av opplæringstilbudet skal tilpasses etter de behovene den enkelte har, og kommunen må fastsette dette skjønnsmessig for den enkelte voksne. Det er ikke fastsatt noen timefordeling for opplæring som er særskilt organisert for voksne. Kommunene må vurdere konkret hvor mange timer den enkelte skal ha i hvert fag basert på behov. Det eksisterer videre ikke et eget læreplanverk for grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Opplæringsloven kapittel 9a, som gir elever rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, gjelder ikke for grunnskoleopplæring etter kapittel 4A.

I utredningen *Rett til læring* (NOU 2009: 18) blir det påpekt at voksenopplæringen har vært preget av ulikheter i oppfatninger av regelverk, og mangel på smidighet og samordning av tilbudet. Fra flere hold påpekes det at tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne ble opprettet for å møte et behov blant majoritetsbefolkningen som hadde ramlet ut av grunnskolen og som skulle ha mulighet til å ta igjen det tapte. Per i dag utgjør minoritetspråklige rundt 80 prosent av deltakergruppen, og flere hevder at lowverket og læreplanene ikke har blitt tilpasset denne endringen. En av våre informanter beskriver dagens grunnskole for voksne som *en satellitt på siden av det meste*. Tilgjengelig statistikk i GSI gir oversikt over antall deltakere i voksenopplæring på grunnskolenivå, men gir ingen oversikt over fagfordeling, timeantall eller behov for opplæring (Riksrevisjonen 2008). Vox har i flere år anbefalt at GSI videreutvikles til å gi en bedre oversikt over omfanget av opplæringen. Flere skoleeiere og skoler etterlyser nasjonale retningslinjer for voksenopplæringsfeltet, særlig knyttet til omfang (lengde og innhold).

Vi kan imidlertid identifisere flere gode strategier i kommunene vi besøkte når det gjelder tilrettelegging av skoletilbudene innen voksenopplæringene. Ved en av skolene har de opprettet et eget tilbud for minoritetspråklige ungdommer mellom 16 og 19 år. Gruppen tilbys i) norskopplæring etter egen læreplan i inntil to år, ii) norskopplæring med fag (grunnskolerettet tilbud) i inntil to år, og grunnskole i inntil to år. Deltakere kan med andre ord få tilbud om opplæring i ett til seks år, avhengig av behov. Ved en annen voksenopplæring tilbys tre år; et grunnleggende år med fokus på norskopplæring og noen basisfag, og to år etter grunnskolevedtak. Her kan deltakerne, alt etter behov, enten begynne på det første året, kun ta de to årene som regnes som grunnskole eller gå rett til siste året i grunnskole. Ved voksenopplæringene i vårt utvalg utarbeides det en individuell plan for deltakerne ved oppstart. Gjennom kartleggingsprøver i løpet av skoleåret vurderes den enkeltes måloppnåelse. Deltakere med hurtig progresjon kan begge steder få tilbud om å «hoppe over» trinn. Varigheten av skoleløpet er dermed ikke satt fra start av, men justeres underveis etter behov. Naturlig nok vil ikke alle kommuner ha verken deltakertall eller ressurser til å kunne bygge opp et så differensiert tilbud som de to kommunene i vår studie. Flere vi har snakket med antyder i den forbindelse et behov for en større satsning på interkommunale voksenopplæring. Det er blitt påpekt at mange kommuner har et for lite deltakergrunnlag i voksenopplæringen til å kunne levere et tilfredsstillende og tilpasset opplæringstilbud (NOU 2010: 7).

Enkelte informanter mener at ett til to år i grunnskoleopplæring for voksne før videregående opplæring er et bedre alternativ enn innføringstilbud i videregående skoler. Et innføringstilbud omfatter opplæring på videregående nivå, noe som er for høyt for enkelte elever. Videre fremholdes det at det i en innføringsklasse ikke er fokus på språkopplæring, men norsk som fag. Det kan også være utfordrende at lærere i videregående skoler har kompetanse til å lære bort på videregående nivå og ikke et grunnleggende nivå, som en del elever trenger selv om de har vært innom norsk

grunnskole. Vi ser at et grunnskoletilbud i voksenopplæring vil være særlig relevant for dette prosjektets målgruppe; elever med lite skolebakgrunn som kommer sent i opplæringsløpet. Det sterke fokuset på norskopplæring og basisfag i grunnskoleopplæring for voksne vil kunne utgjøre et svært viktig grunnlag for muligheten til å gjennomføre videregående opplæring i ettertid. Dagens tilbud innen voksenopplæringen er imidlertid ikke godt nok. I kommunene vi besøkte hadde de utviklet gode opplæringstilbud i grunnskoleopplæringen ved voksenopplæringen. På et nasjonalt nivå mener imidlertid flere av våre informanter at det er en systemsvikt overfor ungdommer som havner innenfor voksenopplæringstilbudet. I enkelte regioner vil elever som kommer før fylte 16 gis et godt grunnlag for gjennomføring i videregående opplæring gjennom et godt tilbud i grunnskolesystemet. I andre regioner kan tilbudet i grunnskolen være dårlig, slik at det heller er ungdommer som går inn i grunnskoleopplæring for voksne før overgang til videregående som har et bedre grunnlag før oppstart og som dermed kommer ut som «vinnere».

3.2.5.1 Kobling mellom ulike regelverk

Et forhold vi ønsker å fremheve er koblingen mellom ulike lovverk. Ved fylte 18 år har nyankomne flyktninger og deres familier med behov for grunnleggende kvalifisering rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Personer som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning skal treffes regnes som nyankomne. Mange nyankomne minoritetsspråklige vil ha rettigheter etter både introduksjonsloven og opplæringsloven samtidig. Utdanningsdirektoratet understreker at kommuner kan samordne opplæring etter opplæringsloven § 4-A1 og introduksjonsloven. Det må i slike tilfeller fattes to ulike enkeltvedtak. Denne typen samordning kan være problematisk. Ved voksenopplæringen oppleves denne utfordringer som særlig aktuell. Mange deltakere er under flere lovverk; herunder introduksjonsloven, opplæringsloven og voksenopplæringsloven. Denne koblingen av lovverk fører til at endringer i ett felt vil kunne ha konsekvenser for andre felt. IMDi understreker at mindreårige flyktninger som bosettes i en kommune etter fylte 16 år vil kunne være potensielle deltakere i introduksjonsprogram fra fylte 18 år. For personer som har opparbeidet seg tilstrekkelige kunnskaper i norsk, eksempelvis gjennom det ordinære utdanningssystemet, kan det søkes fritak fra norskopplæring. Dersom mindreårige flyktninger deltar i ordinær utdanning på fulltid, vil de ikke samtidig kunne delta i introduksjonsprogram ved fylte 18 år.

3.2.6 Kvalitetssikring av opplæringstilbud

Fylkesmannen har ansvar for å gjennomføre tilsyn med skoler og skoleeiere. Det finnes både felles nasjonale tilsyn (siden 2006) og hendelsesbaserte tilsyn som fylkesmennene kan initiere. Sistnevnte kan eksempelvis iverksettes etter innkomne klager. Fylkesmennene mottar årlig klager fra elever og foreldre og enkelte saker omhandler særskilt språkopplæring. Ifølge Utdanningsdirektoratet var det i perioden 2010-2012 i overkant av 50 klagesaker hvor tema er angitt som særskilt språkopplæring. Når det gjelder nasjonale tilsyn har aktivitetskravene fra Utdanningsdirektoratet til

fylkesmennene tidligere inneholdt krav til gjennomføring av tilsyn med prioriterte områder. Disse har vært rullert mellom de fire fylkesmannsregionene. Temaene for disse tilsynene har vært skolenes arbeid med lokalt læreplanarbeid, samiske elevers rettigheter, voksnes rett til grunnskoleopplæring og gjennomføring av nasjonale prøver.

De nasjonale tilsynene har til nå ikke omhandlet opplæringsloven §§ 2-8 eller 3-12. Her er det endringer på gang. I perioden 2014-2017 skal disse bestemmelsene kontrolleres når fylkesmannen fører tilsyn med skoler som har elever under de nevnte paragrafene, informerer Utdanningsdirektoratet. Det som da vil bli kontrollert er: i) Har skolen rutiner for kartlegging av elevenes ferdigheter i norsk?, ii) hvis eleven har behov for særskilt norskopplæring; har skolen rutiner som sikrer at det blir vurdert om eleven også har behov for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring?, iii) blir elever med vedtak om særskilt språkopplæring kartlagt underveis i opplæringen? Øvrige paragrafer med spesiell tilknytning til minoritetsspråklige elever har ikke vært gjenstand for nasjonalt tilsyn.

Foruten eksterne tilsyn fra fylkesmannen har skoleeier selv mulighet til å føre egne tilsyn. For mange fylkeskommuner og kommuner vil gjennomføring av egne tilsyn oppleves som (for) ressurskrevende. Det er likevel et tiltak som bør vurderes, da den potensielle gevinsten er høy. I den ene kommunen i vårt utvalg har skoleeier gjennomført kvalitetssikring ved alle skoler i kommunen hvor arbeid med vedtak og øvrige formelle føringer er vurdert. Denne typen kvalitetssikring/tilsyn ses som svært nyttig for implementering av lovverket. Det hever kvaliteten og kan utøve et visst press på skolene. Denne kvalitetssikringen gjennomføres innenfor kontorets egen ressursramme. Neste runde skal fokusere på samarbeidet mellom kontaktlærere og tospråklige lærere.

3.2.7 Finansiering – øremerking og rammetilskudd

Øremerking av tilskudd er et ofte debattert tema. Ansatte ute i tjenesteapparatet mener kommuneledelsen ofte er skeptisk til øremerking av midler, da dette innebærer at midlene bindes til bestemte formål. De ansatte selv uttaler ofte at øremerking av midler kan gi større forutsigbarhet med hensyn til ressurstilgang (Svendsen mfl. 2010). Som vi allerede var inne på i kunnskapsstatusen, har flere tidligere tilskudd knyttet til opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever blitt langt inn i rammetilskuddet til kommunene.

Det kan selvsagt argumenteres for at disse midlene heller ikke tidligere var øremerkede, da det ikke knyttes dokumentasjonskrav til bruk av integreringstilskudd. Både skoletilskuddet og tilskuddet til særskilt språkopplæring tydeliggjorde imidlertid en forventning om at midlene skulle rettes mot opplæring. Lagt under rammetilskuddet står kommunene nå friere til å benytte midlene til andre formål. Argumentet for endringene i 2008 var at øremerkede tilskudd kan legge utilsiktede føringer på organiseringen av opplæringen. Samtidig risikerer man etter omleggingen at skoleetatene i større grad må «kjempe» for å få tilstrekkelig overføringer. Flere ledere vi

har snakket med i både grunnskoler, voksenopplæringer og videregående skoler opplever at bruk av rammetilskudd fører til at de må bruke mye ressurser på det de opplever som lobbyvirksomhet overfor lokalpolitikere. Dette er tid og ressurser som kunne vært brukt på andre områder. Flere kobler utfordringene når det gjelder særskilt språkopplæring til at midler til grunnskoleopplæring ikke lenger gis som øremerkede midler, men nå er en del av rammebevilgningen.

Rammetilskudd kan imidlertid kombineres med begrensninger knyttet til formål og områder. Den ene kommunen vi besøkte har valgt å øremerke en pott med midler knyttet til særskilt språkopplæring. Denne øremerkingen ble videreført da tilskuddet ble lagt inn under kommunenes rammetilskudd i 2008. Dette er et eksempel på hvordan kommuner, innenfor statlige rammetilskudd, kan velge å øremerke en del av midlene.

3.2.8 Segregerte eller samlokaliserte tilbud?

En forutsetning for likeverd er inkludering. Skolen regnes ofte som en av de viktigste arenaene for sosialisering og integrering. Inkludering innebærer blant annet å styrke barns og elevers deltakelse i et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap, og aktivt motvirke forhold som kan virke ekskluderende (NOU 2009: 18). Ofte ses samlokalisering av ordinære opplæringstilbud og særskilte tilbud til nyankomne minoritetsspråklige som avgjørende for økt integrering. Ved en av de videregående skolene vi besøkte opplever de at skolens mangfoldige karakter – med en stor andel minoritetsspråklige elever, voksne elever og elever med funksjonsnedsettelse – har ført til at mangfoldet har blitt en naturlig del av en integrert helhet. Tilsvarende ønsker mange av elevene vi har intervjuet en økt grad av kontakt med norske ungdommer, for eksempel gjennom en samlokalisering i skolehverdagen.

Mange av elevene synes det er negativt at skoletilbudene, enten det er mottaksklasser, innføringsklasser eller voksenopplæring, er isolert fra ordinære tilbud. En elev mener for eksempel at mottaksklassene på ungdomsskolen må bort fordi de fungerer integreringshemmende overfor de som er nye i landet. For å unngå at man blir holdt utenfor må man ha timer med de norske elevene, mener hun. Dette støttes av flere andre, som ikke synes at innføringstilbud forbereder elevene til ordinært løp, men snarere fungerer segregerende og fremmedgjørende. En elev mener at man ved å plassere ungdommer i mottaksklasser bidrar til å klassifisere denne gruppa som «*noe annet enn resten*». Når elevene skal over til det ordinære løpet tas dette «stempellet» med: Man forsetter å tilhøre «utenfor»-kategorien. Andre elever mener innføringstilbud er helt nødvendig for å forberede elevene og slik legge til rette for integrering. En elev som kom til Norge helt uten skolebakgrunn mener for eksempel at det nærmest ville vært umulig for ham å gå rett inn i en ordinær klasse, både faglig og sosialt sett. Han ville ikke følt seg helt trygg der.

Geografisk nærhet vil ikke nødvendigvis føre til økt kontakt; det må også legges til rette for naturlige dialogarenaer på tvers av tilbudene (Thorshaug mfl. 2013). Inntrykket er at

også en del lærere er kritiske til tanken om at samlokalisering nærmest automatisk vil føre til integrering. En av våre informanter mener for eksempel at det er en for stor tro på «rumpeintegrering», noe hun definerer som «å sette fullt av folk sammen og så tror at det da skjer noe». En bør innse at det er mye annet som ligger til grunn for at man skal få til samvær, mener hun. Flere viser til at minoritetsungdommer som er gått over til videregående skole ofte er å se alene eller sammen med andre elever med innvandrerbakgrunn i skolens fellesarenaer. Også fra elevenes side kommer det klart frem at integrering ikke kan «påtvinges»:

Jeg synes at det å bli integrert, det skal skje naturlig. Ikke gjennom hjelp av andre. For hvis det ikke skjer naturlig blir du egentlig ikke inkludert. Da blir du ikke tatt med naturlig. Det er med «force», liksom.

Enkelte av lærerne vi intervjuet mener at segregerte tilbud i en oppstartsperiode kan føre til god integrering i et langsiktig perspektiv. Ved å gi elever trygge rammer ved oppstart, hvor de for eksempel kan tilegne seg norskkunnskaper i omgivelser med andre ungdommer som heller ikke behersker norsk språk eller kultur i særlig grad, kan de opparbeide seg selvtillit til å delta på arenaer med norske ungdommer senere. Andre igjen poengterer at om ikke samlokalisering automatisk fører til full integrering, øker det i det minste mulighetene for å initiere samarbeid og samhandling mellom ungdommene. Mange av lærerne vi intervjuet er imidlertid enige om at spørsmålet om integrering er vanskelig, og at alle de ulike løsningene vil ha både positive og negative sider.

Gjennom vår studie har vi sett ulike tiltak for å legge til rette for økt integrering og inkludering. Ved en videregående skole har de startet opp et prosjekt hvor innføringsklassen over flere uker samarbeider med en klasse som tar valgfaget Kultur og kommunikasjon på Vg2. Elevene fra innføringsklassen og klassen i Kommunikasjon og kultur lærer om interkulturell kommunikasjon. Elevene jobber i grupper hvor de diskuterer ulike problemstillinger, blant annet høytider. Innføringsklassen var i utgangspunktet skeptiske til opplegget. Terskelen for å snakke med øvrige elever er høy. I etterkant ser en likevel at det fungerer svært godt – det blir et møtepunkt på tvers av klassene. De minoritetsspråklige elevene blir en ressurs, samtidig som en legger til rette for integrering gjennom felles oppgaver. Elevene opplever tilbudet som godt. En beskriver denne klassen som bedre enn andre norske klasser, for i denne deltar alle og man finner ikke de grupperingene som man typisk finner ellers, sier hun. I de vanlige grupperingene er innvandrerne litt utenfor. Dette faget trekkes frem som eksempel på opplevelse av å bli inkludert med de andre elevene: «Man lærer om andre kulturer og da kan man si sin egen mening om sin kultur, og da kan de norske forstå hvordan vi har det på en måte». Skolen ser at dersom en går inn for en segregert innføringsklasse, er det nødvendig å legge inn prosjekt- eller timebasert samarbeid med andre klasser.

Ved en av skolene ser de at valget om å gi innføringsklassen et eget klasserom for all undervisning kan ha vært uheldig. I utgangspunktet var tanken at det skulle være trygt for elevene å ha kun ett klasserom å forholde seg til. Konsekvensen ble imidlertid at elevene nå ofte bruker klasserommet som et «gjemmested»; de spiser lunsj der og oppholder seg der i pausene. Skolen planlegger derfor å tilby innføringsklassens fag i ulike rom, for på den måten å «tvinge» elevene til å benytte større deler av skolens areal og slik bli en synligere del av skolen.

I forbindelse med skolens rolle som integreringsarena understreker flere lærere at dette også handler om at innføringstilbud må forankres i skolen som helhet. Enkelte lærere har opplevd at nyoppstartede innføringsklasser ikke er tenkt inn i fellesarrangementet som organisering av klassefotografering, brannøvelser og så videre. Elevene har behov for å bli sett og for å bli ansett som en likeverdig del av skolemiljøet. Dette blir dermed en viktig oppgave for skoleledelsen.

3.2.9 Yrkesfag

Ofte lanseres yrkesfag som et godt alternativ for minoritetsspråklige elever. Fylkeskommunene er opptatt av å markedsføre yrkesfag som et godt veivalg. Her ligger det muligheter til å ta VK1 over to år, og det vil også være mulig å ta et fjerde påbyggingsår etter fagbrev (denne retten gjelder i utgangspunktet frem til fylte 24 år). Ved yrkesfag må man ikke ha fremmedspråk utover engelsk, noe som dermed kan fjerne en barriere for gjennomføring. Lærere opplever imidlertid at elever som tar yrkesfag – både fra majoritets- og minoritetsgruppen – mangler skrivetrening når de begynner på påbygning. Det ses som sentralt at det i påbygningsåret satses aktivt på skrivetrening, prosesskriving og kontinuerlig oppfølging av elevene. Yrkesfag kan også inneha andre barrierer for minoritetsspråklige elever, hvor språk og da spesielt begreper ses som en stor utfordring. Eksempelvis vil programfag som Byggfag forutsette mange innforståtheter; begreper som isolasjon og grunnmur undervises det ikke i – man forutsetter at elevene vet hva dette betyr. Av den grunn kan også yrkesfag bli veldig krevende for mange. Dette aktualiserer en ordning med forhåndsoptak til programfag og med målrettet opplæring med bakgrunn i valgt fag i innføringstilbudet (se kapittel 3.2.1.1).

Tidligere har elever etter fagbrev ikke hatt rett til påbygging til generell studiekompetanse. Enkelte fylker har imidlertid tilbudt en modell hvor en kan ta påbygging etter oppnådd fagbrev, og hvor det med andre ord gis rettigheter til ett ekstra år. Slik kan elever ta fagbrev i yrkesfag for deretter å ta påbygning etter læretiden dersom de ønsker det, og de står dermed med et fagbrev/tilsvarende og kan også oppnå studiespesialisering. Denne modellen planlegges nå utvidet til nasjonalt nivå. I forslag til statsbudsjett for 2014 bevilget Stoltenberg-regjeringen 103 millioner kroner til å gi alle som har fullført fagbrev rett til påbygging til generell studiekompetanse. Tiltaket innebærer slik sett en historisk utvidelse av retten til videregående opplæring, hvor rundt 20 000 elever som tar fagbrev hvert år vil få denne retten. Rett til påbygg etter fagbrev

gir elevene en garanti for at fag- og yrkesopplæring ikke stenger dører senere, og skal bidra til at flere fullfører fagbrevet.

Minoritetsspråklige elever kan oppleve problemer med å få læreplass (Meld. St. nr. 6 2012-2013). Dette kan skyldes både søkerens navn, karakterer, fravær i skolen, bosted og nettverk, men manglende norskkunnskaper løftes ofte frem som hovedforklaring. I enkelte kommuner opplever man et sterkt press på bedrifter fra skoler. Selv om en ønsker at elevene allerede i innføringstilbudet skal kunne hospitere i bedrifter, ser lærere at en del bedrifter føler seg litt «brukt opp». Skolen ser derfor behov for en god dialog med arbeidslivet og næringslivet lokalt for å få til et godt opplegg for hele elevgruppen på skolen. Det finnes en tilskuddsordning for bedrifter som tar inn lærlinger og lærekandidater under 25 år med særskilte behov eller svake norskkunnskaper og kort botid i landet. Intensjonen er at ungdommene lettere skal komme ut i det ordinære arbeidslivet. Dette er et eksempel på tiltak som kan betegnes som særbehandling eller positiv diskriminering for å sikre like muligheter.

3.2.10 Alternative løp

Flere av lærerne vi har snakket med mener en i større grad må tenke alternative opplæringsløp for nyankomne med lite skolebakgrunn. Eksempelvis peker lærere ved en av voksenopplæringene på at selv om tilbudet ved skolen fungerer godt for de fleste elevene, så passer det ikke for alle:

Mange av de uten skolegang er ikke bare analfabeter når det gjelder ABC eller 123. De er analfabeter ganske bredt. (...) Med de svakeste så er det litt som å vanne kjempetørre blomster. Du kan tømme på, men det går ikke inn.

Lærerne savner derfor alternative løp for elever som ikke passer inn i dagens tilbud, for eksempel løp som er mer praktisk rettet. For at elevene skal kunne gjennomføre videregående skole eller ta fagbrev, er det viktig at de opplever mestring, noe ikke alle gjør per i dag, sies det. Det pekes videre på at ikke alle ungdommer som kommer til Norge er interessert i en utdanning. Målet for mange er heller å komme fortrest mulig ut i jobb. Ved voksenopplæringen vises det til at de i mange år har etterlyst svar på hvem det er som skal ha ansvaret for å etablere alternative løp. Er det voksenopplæringen som skal ha ansvaret også for elever som ikke passer inn i skolens tilbud, eller bør dette ansvaret falle på andre kommunale organer, spørres det.

Innen videregående opplæring eksisterer det ordninger som lærekandidat eller praksisbrevkandidat. Språkopplæring gjennom praksis og utplassering i bedrifter vil også kunne være et viktig tiltak i videregående opplæring. Dette kan ses opp mot faget *Prosjekt til fordypning* (PTF). Faget ble innført gjennom Kunnskapsløftet, og skal gi elever på yrkesfaglige utdanningsprogram mulighet til å gjøre seg kjent med aktuelle fag og yrker, og til å velge faglig fordypning tidlig i opplæringen. Opplæringen består i både yrkesorientering ved skolen og praksisperioder i arbeidslivet.

Alternative løp vil også kunne legges utenfor videregående opplæring, men med et fokus på oppnådd kompetanse. Målet må, ifølge flere av våre informanter, være å finne den korteste veien til kompetansebevis og arbeid. Dette vil være både samfunnsnyttig og positivt for individet. Eksempelvis kan en hente inspirasjon fra eksisterende tilbud som Helsenorsk, et kurs som gir opplæring i norsk og helsefag i kombinasjon med praksis på sykehjem. Kurset gir et godt grunnlag for å ta helsefaglig utdanning i videregående skole. En kan også se for seg denne typen kurs adskilt fra et videre løp i videregående opplæring, hvor deltakerne etter endt kurs vil ha oppnådd kompetanse til å gå ut i enkelte yrker, for eksempel innen helse eller transport. Denne typen yrkesrettet norskopplæring utfordrer imidlertid den tradisjonelle tankegangen om hva norskopplæring skal innebære.

3.2.11 Sentrale punkter fra kapitlet

Innhold i innføringstilbud

- Innføringstilbud i egne klasser gir mulighet til å gi den enkelte elev opplæring tilpasset sitt nivå i ulike fag. Grad av tilpasning avhenger både av skolens valg av modell, tilgjengelige lærerressurser og holdninger hos den enkelte lærer.
- Flere skoler har hatt gode erfaringer med å koble opplæring i innføringstilbud i videregående skole til elevenes individuelle programfag (ved forhåndsoptak eller sannsynlig opptak).
- Språkrettet fagopplæring ses som et viktig tiltak, både i grunnskole og videregående skole. Ved å koble opplæringen som skjer i ulike fag opp mot hverandre, kan elevene jobbe tverrfaglig.
- Elever er generelt fornøyde med innføringstilbudet. Flere etterlyser imidlertid et større læringstrykk, mer innhold og mer disiplin.
- Skoleeiere, skoleledelse og lærere etterlyser tydeligere føringer for innholdet i innføringstilbud. Særlig gjelder dette elevenes rett til sluttvurderinger, og rutiner ved behov for utvidet innføringstilbud.

Tilrettelegging

- I arbeidet med denne elevgruppen er det behov for langvarige tilbud som gir elevene mulighet til å lære i sitt eget tempo. Samtidig antyder flere at manglende læringstrykk og mye «ansvar for egen læring» i grunnskolen kan ha negative konsekvenser for elevenes opplærings situasjon i videregående skoler.
- Det etterlyses flere læremidler som er spesielt tilpasset elevgruppen; dette påvirker opplæringens status og elevenes læringskontekst.
- Nyankomne med lite skolebakgrunn er svært forskjellige, noe som setter store krav til individuell tilrettelegging av opplæringstilbudet.
- Opplæring av sent ankomne med lite skolebakgrunn må forankres både i skoleledelsen og i lærerstaben. Holdninger ser ut til å spille en stor rolle i arbeidet med denne elevgruppen.
- Til tross for et stort mangfold i elevgruppen opplever mange lærere mangel på kunnskap og kompetanse på feltet. Flere ser et stort behov for økt fokus på

temaet innad i skolene, økt bruk av tilgjengelige etter- og videreutdanninger, og økt kompetanse på grunnleggende språkopplæring og migrasjonspedagogikk. Dette er kanskje særlig uttalt i videregående skoler.

Særskilt språkopplæring

- Særskilt språkopplæring, og da særlig tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring ses av både lærere og elever som viktig for opplæringssituasjonen.
- Det er utfordrende å rekruttere tospråklige lærere, kanskje særlig til videregående opplæring. Politiske føringer og lovverk fører også til at dette tilbudet i praksis ofte omhandler særskilt norskopplæring. Flere mener minoritetsspråkliges rettigheter til morsmålsopplæring og flerspråklig fagopplæring kun er «papirrettigheter». Bruk av morsmålsstøtte, det vil si tospråklige uten pedagogisk utdanning, kan i den forbindelse utgjøre et viktig alternativt bidrag i opplæringstilbudet.
- Elever i grunnskoleopplæring for voksne har ikke lovfestet rett til særskilt språkopplæring på lik linje med elever i den ordinære grunnskoleopplæringen. Den manglende lovfestingen fører til at tilbud om særskilt språkopplæring blir et ressursproblem i voksenopplæring.

Norsktrening

- Elever påpeker manglende muligheter til å praktisere norsk. De etterlyser dermed flere arenaer for språktrening utenfor klasserommet.

Læreplaner

- Avviklingen av norsk som andrespråk og endringer i tilgjengelige læreplaner for denne elevgruppen ses som uheldig, da lærere opplever en generell reduksjon i fokus på andrespråk og språktilpassede læreplaner.
- Manglende mulighet til å gi elever vurdering etter læreplan i grunnleggende norsk for minoritetsspråklige fører til at skoler ser seg nødt til å tilby elever norsk etter ordinær læreplan før elevene har forutsetninger for dette.

Fremmedspråk

- Elever og lærere opplever det som positivt at det er mulig å få godkjent eksamen på morsmålet som et tredjespråk.
- For nyankomne elever med lite skolebakgrunn vil fritak i engelsk innen yrkesfaglige utdanningsprogram kunne legge til rette for økt gjennomføring av fagbrev.

Spesialundervisning

- Det er et klart behov for migrasjonspedagogikk i pedagogisk-psykologiske tjenester. Uten dette vil det ofte være vanskelig å vurdere hvorvidt lærevansker i denne elevgruppen skyldes kognitive vansker eller språkvansker.

- Elever i videregående opplæring under voksenrett har ikke lovfestet rett til spesialundervisning, og har dermed ikke rett på tjenester fra pedagogisk-psykologisk tjeneste. Dette kan få store negative konsekvenser for muligheten til å gjennomføre videregående opplæring for denne gruppen.

Grunnskoleopplæring for voksne

- Kommuner har stor frihet til å sette lokale rammer for omfang og innhold i deres tilbud om grunnskoleopplæring for voksne. Dette fører til store variasjoner i tilbudet på nasjonalt nivå.
- Flere opplever på nasjonalt nivå en systemsvikt overfor minoritetsspråklige som havner innenfor voksenopplæringstilbudet, hvor tilbudet ikke er tilpasset gruppen. Det etterlyses revidering av læreplaner, lovverk og metodikk i tilbudet.
- Vi har identifisert flere gode praksiser, blant annet knyttet til nivåbasert opplæring, særskilte tilbud for deltakere i aldersgruppen 16-19 år og interkommunalt tilbud.

Kvalitetssikring av opplæringstilbud

- Nasjonale tilsyn fra fylkesmennene har til nå ikke omhandlet særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. I perioden 2014-2017 innlemmes dette i de nasjonale tilsynene. Øvrige paragrafer som omfatter minoritetsspråklige elever har ikke vært gjenstand for nasjonalt tilsyn. Skoleeiere har mulighet til å føre egne tilsyn hos skoler, men for mange oppleves dette som svært kostnads- og ressurskrevende. Hos skoleeiere som har satset på interne tilsyn oppleves den potensielle gevinsten som høy, blant annet knyttet til implementering av lovverket og forankring av temaet hos skoleledelsen.

Finansiering – øremerking og rammetilskudd

- Stadig flere tilskudd knyttet til opplæring av minoritetsspråklige elever, som tidligere var øremerket formålet, legges inn under rammetilskudd. I skoler oppleves denne endringen som utfordrende, da det reduseres forutsigbarheten i økonomiske ressurser, øker behovet for «lobbyvirksomhet» overfor lokale politikere og kan ha negative konsekvenser for tilbudet til elevgruppen. Øremerking av midler kan ha uheldige konsekvenser. Det er imidlertid mulig å benytte rammetilskudd med begrensninger knyttet til formål og område. Det finnes gode eksempler på skoleeiere som har innført lokal øremerking av midler fra rammetilskuddet.

Segregerte eller samlokaliserte tilbud?

- Skolen er en viktig arena for integrering, og ofte ses samlokalisering av ordinære opplæringstilbud og særskilte tilbud til minoritetsspråklige som avgjørende for økt integrering. Integrering handler imidlertid ikke kun om fysisk nærhet. Det er behov for å utvikle arenaer hvor minoritetsspråklige elever og etnisk norske elever

gis mulighet til å bli kjent med hverandre, inneha ressurser og bryte ned barrierer for kontakt.

- Enkelte framhever segregerte tilbud i en oppstartsperiode som positivt for integrering i et langsiktig perspektiv. Det å gi nyankomne elever trygge rammer ved oppstart kan gi selvtillit til å delta på arenaer med norske ungdommer senere.

Tverretattlig samarbeid

- En kan identifisere flere gode tiltak for å styrke samarbeidet på tvers av etater, særlig mellom skoler, skoleeiere og NAV. Denne typen tiltak kan legge til rette for økt gjennomføring i videregående opplæring.

Yrkesfag

- Yrkesfag løftes ofte opp som et godt alternativ for minoritetsspråklige elever. Samtidig bør en være klar over at yrkesfag innebærer et stort læringstrykk på fagbegreper. En bør derfor vurdere alternative løp innen yrkesfag som sikrer denne elevgruppen fagrelatert norskopplæring, enten i et innføringstilbud eller parallelt med ordinær opplæring.

Alternative løp

- Det bør utarbeides alternative opplæringsløp for elever med lite skolebakgrunn som kommer sent i opplæringsløpet. Dette kan eksempelvis være versjoner av praksisbrevordningen og yrkesrettet norskopplæring.

3.3 Overganger

3.3.1 Karriereveiledning

Elever i grunnskoler og deltakere i grunnskoleopplæring for voksne har behov for god veiledning om øvrige opplæringstilbud, eksempelvis videregående opplæring, inntak, krav, gjennomføring, valg av utdanningsprogram og så videre. Det er viktig at nyankomne elever gis utvidet utdannings- og yrkesveiledning, og at denne informasjonen også gis til foreldre. Informasjonen elevene får før overgang til videregående opplæring ser ut til å variere kraftig. Enkelte elever opplevde i 10. trinn at rådgiver ved ungdomsskolen informerte om skole- og yrkesvalg. Andre bemerkte imidlertid at dette kun var for de ordinære klassene og ikke for mottaksklassen ved skolen. Lærere ved en av de videregående skolene forteller om misforståelser i forbindelse med innsøking som følge av manglende informasjon. De færreste av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne som vi intervjuet opplever at de har fått god informasjon om videregående opplæring eller om hvilke muligheter de har videre.

Manglende kunnskap handler ikke alltid om manglende veiledning; det kan også handle om manglende språkforståelse. Det ses derfor som svært viktig at en sikrer at informasjonen som gis er forstått. I den forbindelse løfter flere frem tospråklige lærere, og mener denne lærergruppen bør gis et særlig ansvar for løpende veiledning overfor

elevene. En bør imidlertid sikre skoleringer av tospråklige lærere, slik at de på en god måte kan veilede elevene om overganger.

Det er en utfordring at enkelte elever mangler et langsiktig perspektiv; de ser ofte ikke verdien av deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne eller innføringstilbud og har ofte dårlig tid. Ved en videregående skole har de samarbeidet med flyktningtjenesten i motivering av elever som ikke ønsker å benytte seg av innføringstilbudet. Den ansatte ved flyktningtjenesten kom selv til Norge som flyktning, og fortalte elevene for eksempel om verdien av å bruke litt tid i starten. Innen grunnskoleopplæring for voksne har en tilsvarende satset på «rollemodeller» i karriereveiledningen. Her har en benyttet tidligere deltakere som har begynt på videregående til å fortelle dagens deltakere om kravene i videregående opplæring og om behovet for å bruke tid på grunnskolen. Skolene ser norsk som nøkkelen til øvrige fag. Dette synet må formidles til deltakerne.

Behovet for veiledning og rådgivning tydeliggjøres i et eksempel fra en av kommunene vi besøkte. Den videregående skolen hadde forsøkt å starte opp innføringstilbud tidligere, uten suksess. Nye rutiner for blant annet informasjonsarbeid og veiledning endret dette. Skolen informerer i 10. klasse ved ungdomsskolene, og nyankomne elever tilbys egen hospitering i hele skolen (øvrige elever hospiterer kun i ett programfag), tester av elevene utføres på videregående før inntak, og intervjuer (med tolk) med elever og foresatte gjennomføres, hvor «realitetsorientering» og «mild tvang» ses som stikkord. Skolen har to runder med intervjuer. Informasjonsarbeidet ses som viktig både for å motivere elever til å velge innføringstilbudet, og for å sikre at de er klar over at de skal inn i en innføringsklasse før ordinær oppstart i videregående.

Flere av elevene vi har snakket med mener de har fått godt utbytte av faget Utdanningsvalg og hospiteringer. Faget Utdanningsvalg i grunnskolen, som har vært obligatorisk siden 2008, har en ramme på 113 timer over tre år. Faget skal bidra til å skape helhet og sammenheng i grunnskoleopplæringen gjennom å la elevene få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter i ulike utdanningsprogram i videregående opplæring og aktuelle yrker. Elevene gis også mulighet til praktisk aktivitet og fordypning i fag. Opplæringen i faget skal legge til rette for at den enkelte elev kan få prøve ut og reflektere over sine valg.

Besøk ved videregående skoler, også kalt hospitering, ses som et viktig tiltak. Ved en av de videregående skolene forteller elevene at de var der på hospitering i forkant av oppstart i innføringsklassen, i tillegg til at de i løpet av innføringsåret har hatt anledning til å hospitere ved ulike utdanningsprogram ved skolen samt ved andre videregående skoler. Dette tilbudet ser de som veldig positivt. Ved denne skolen var det imidlertid et eget hospiteringsopplegg for elever som skulle i innføringsklassen. Ved en del andre skoler foregår hospitering for nyankomne sammen med de andre elevene i 10. trinn. Et spørsmål blir da hvor mye av informasjonen nyankomne elever får med seg når opplegget er laget for norske tiendeklassinger. Enkelte skoler erfarer tilsvarende at

nyankomne med lite skolegang opplever faget utdanningsvalg som noe innviklet; det er mye informasjon som baseres på innforstått kunnskap, det er mange elever i klassen, og lærere har mindre mulighet til å tilrettelegge for og veilede den enkelte elev. En ser derfor at nyankomne elever bør tilbys ekstra karriereveiledning utover fagets generelle rammer. Dette omfatter både utvidet mulighet til å besøke utdanningsprogram ved videregående skoler, informasjon og veiledning til foresatte, og individuell veiledning til den enkelte elev. Ved en av voksenopplæringene har man timeplanfestet to timer utdanningsvalg per uke for elevene i grunnskoleopplæring for voksne. Dette ses som et viktig tiltak for at også denne elevgruppen skal sikres god veiledning om fremtidige utdanningsvalg.

Fra både grunnskoler, videregående skoler og grunnskoleopplæring for voksne understrekes det at opplæringstilbudene må samarbeide for å finne det beste tilbudet for den enkelte elev. Ut fra tilbakemeldingene har mange kommuner fortsatt et klart forbedringspotensial på dette. Flere forteller om episoder hvor ulike skoler har hatt forskjellige oppfatninger av hvor elever skulle overføres etter endt grunnskole, og at elevene dermed opplevde ulike signaler og rådgivning fra ulike parter. Dette vil uten tvil være med på å vanskeliggjøre valget for den enkelte.

3.3.2 Skole-hjemsamarbeid

Skoler opplever ofte at det er for dårlig bakgrunnskunnskap om inntak til videregående skole blant nyankomne og deres foresatte. Det ses som sentralt å starte samarbeid med hjemmet tidlig, og jobbe for å realitetsorientere og rådgive både foreldre og elever. I flere skoler ser lærere at de i forbindelse med satsning på innføringstilbud også burde satset på involvering av foreldre og foresatte. Flere av foreldrene vi intervjuet etterlyser også bedre informasjon om utdanningsvalg og karrieremuligheter i Norge.

Vi ser flere eksempler på gode tiltak for å forbedre skole-hjemsamarbeidet. Et eksempel er foreldrekurs i grunnskoler (8.-10. trinn) organisert av fylkeskommunen, hvor en ved bruk av tolk og morsmåslærere informerer foreldre om inntakskriterier, tilbud og krav i videregående opplæring. Kursene holdes av minoritetsrådgivere på enkelte skoler, videregående skole og fylkeskommunen. Målet er å realitetsorientere foreldre slik at de i større grad kan gi realistiske og gode råd til sine barn om fremtidige veivalg. Foreldreutvalget for grunnskoleopplæringen (FUG) uttaler i denne sammenheng at de ser svært positivt på disse foreldrekursene og at de ønsker å samarbeide med IMDis minoritetsrådgivere om mulige og riktige grep for å engasjere flere flerkulturelle foreldre i skole-hjemsamarbeid.

Minoritetspråklige elever, som ungdommer for øvrig, kan oppleve både for lave og for høye forventninger til deres skolegang fra foreldre. Flere av elevene vi snakket med mener at en bør satse mer på informasjon om skoletilbud direkte til elevene, og i enkelte tilfeller kanskje bare elevene: «*For kanskje barnet vil ha en utdanning, men foreldrene vil*

at barnet skal velge noe høyere». Mange av elevene sier seg enig i akkurat dette og i at de må få bestemme selv.

Det er en utfordring at enslige mindreårige mangler foreldre eller personer med en tydelig formynderrolle. Selv om mange ansatte innen flyktningtjeneste og barnevern gjør et svært godt arbeid som foresatte, vil kontinuiteten forsvinne når primærkontakter eller saksbehandlere skiftes ut. Lærere ser at ungdommene som har foreldre de bor sammen med har mer retning og fokus. De har voksne som sier hva de skal gjøre og hva som er viktig. I en av kommunene har en valgt å legge oppfølgingsansvaret til flyktningtjenesten, og heller ta kontakt med barnevernet ved eventuelle behov. Dette gjøres for å unngå at det blir for mange enheter som involveres i oppfølgingen av skoletilbudet. Flere lærere både i grunnskoleopplæringen for voksne og i videregående skoler forteller om en intensiv oppfølging av enslige mindreårige som går langt utover lærernes ansvarsoppgaver. Det ses som viktig at ungdom som er alene følges opp, og at det sikres at alt er på plass. Sikres ikke dette har ikke ungdommene mulighet til å konsentrere seg om skolen. Et viktig fremtidig spørsmål blir hvordan en får til godt skole-hjemsamarbeid når det gjelder enslige mindreårige. Hvordan sikrer vi at ulike instanser jobber sammen og i samme retning?

3.3.3 Overføring mellom opplæringstilbud

Riktig og relevant informasjon før overganger er essensielt. Hvilket ansvar skal avgiver- og mottakerskole ha i kartleggingsarbeidet før overganger? Som vi har vært inne på varierer det om ansvaret er lagt til avgiverskolen, mottaksskolen eller begge. Rutinene er også ofte lite formalisert. Enkelte skoler forteller at samarbeidet mellom skoler og skoleeiere ofte preges av personlige relasjoner og ildsjeler, og at godt samarbeid ved endringer i ledelsen står i fare for å forsvinne. For videregående skoler kan også bredden i inntaksområdet føre til ekstrautfordringer. Mens samarbeidet med grunnskoler i kommunen ofte vil fungere godt, kan enkelte videregående skoler oppleve at informasjonsutvekslingen med skoler i andre kommuner ikke fungerer godt nok, noe følgende historie fra en lærer er et eksempel på:

Det er en elev vi er veldig bekymret for, og der ringte vi opp kommunen og skolen og spurte: «hva i all verden, hva er situasjonen, hva gjorde dere?». Det skolen svarer da er: «nei, han ga vi opp. Vi ga han opp rett og slett. Han bare satt der». Og så, når vi fikk den informasjonen prøvde vi å spørre eleven litt mer: «hva gjorde du, hvor var du, hva hadde du, hvilke timer, hva leverte du, hvilke resultater?». Men, da er det: «jeg bare satt der, jeg bare satt».

Det finnes samtidig flere eksempler på gode rutiner for informasjonsoverføring. Flere kan kobles til begrepet «meldingselev». Meldingselever søker som ordinære elever med tilleggsopplysninger på eget skjema. Informasjonen gis for at mottakerskolen skal kunne planlegge og legge til rette for elevens behov. Initiativ til å overføre informasjon om behov kan komme både fra lærere/rådgivere og fra foresatte og elevene selv. Melding

om tilretteleggingsbehov er frivillig, og noen velger å begynne i videregående skole uten å gi denne meldingen. Tidligere studier har vist at rutinene for dette arbeidet varierer (Østgaard 2012). Dette bør tydeliggjøres og skriftliggjøres. Fra annet regionalt utviklingsarbeid har en fokusert på informasjonsoverføring. Eksempelvis kan resultater fra kartlegginger med oversikt over læreverk og benyttet materiell vedlegges og overføring ved overgang mellom skoleslag og skolenivå²⁸.

Flere av skolene vi besøkte hadde laget en plan for overgangen mellom grunnskole og videregående skole. Arbeidet med meldingselever er en del av planen. Det legges vekt på tidlig å informere foreldre om hva en meldingselev er, og ved konferansetimer diskutere hvorvidt eleven bør være meldingselev. Meldinger skrives sammen av elev, kontaktlærer, foreldre og sosialpedagogisk rådgiver. Dersom en søknad merkes som «meldingselev» skal den videregående skolen gå inn i elevmappen og se hvilken informasjon avsenderskolen har lagt inn. Denne informasjon kan kun gis til mottakende skole etter samtykke fra foreldre. Fylkeskommunen ber om at kartlegginger legges inn i elevmappen. Flere påpeker rutinemessige utfordringer ved meldingselever. Hva når elever ikke kommer inn på førsteønsket; hvordan sikres det at meldinger/rapporter som er sendt til førsteønsket sendes til skolen vedkommende er tildelt plass på? En av fylkeskommunene har møtt denne utfordringen med å innføre et meldingsskjema for elever med kort botid eller vedtak om spesialundervisning som skal legges ved vigo-søknader til 1. februar. Skjemaet skal fylles ut av den som bistår eleven i søknaden til videregående opplæring (foreldre eller rådgiver ved skolen) og gis til mottakende skole og saksbehandler i fylkeskommunen. Her informeres det om opplæring fra hjemlandet, i Norge (inkludert norskopplæring og andre språk enn morsmålet), samt eventuelt mer informasjon om språknivå og behov for tilrettelegging.

3.3.3.1 Overføring fra innføringstilbud til ordinært tilbud

Det fokuseres ofte på overganger mellom skoletilbud – eksempelvis fra grunnskole til videregående skole. Også overgangen fra innføringstilbud til ordinært løp krever imidlertid et godt samarbeid, hvor det *innad* i skolene må jobbes for å sikre gode overganger. Dette omhandler flere områder. På grunnskolenivå påpekes det at overføring må skje i flere omganger, med første overføring i fag som kroppsøving, kunst og håndverk, mat og helse og så videre. Tidlig overføring i eksempelvis kroppsøving avhenger imidlertid både av miljøet i den ordinære klassen og lærerens evne til å kommunisere på eksempelvis engelsk. Full overføring skal først finne sted når eleven har et tilstrekkelig faglig og norskspråklig nivå, noe som tar tid. En ser blant annet følgende kriterier for en *optimal* overføring i teoretiske fag: Eleven får opplæring i grunnleggende norsk og tospråklig opplæring, det finnes tospråklig undervisningsmateriell og enspråklig materiell med ordforklaringer, det finnes undervisningsmateriell innlest med

²⁸ Se eksempelvis *Regional plan for opplæring av minoritetsspråklige elever i grunnskole – og videregående opplæring i Ofoten*:
<http://www.ppt-ofoten.no/minoritetsspråk%20regionalplan%202011.pdf>.

lyd, undervisningsmateriellet har språklige elementer i oppgavene, og det er lett tilgang på ordbøker og leksikon. For at eleven skal ha utbytte av overføring til ordinær klasse må vedkommende kunne ha utbytte av opplæringen. Et sentralt spørsmål blir om eleven kan ha utbytte med mye, lite eller uten hjelp. Dersom eleven trenger lite eller mye hjelp for å kunne ha utbytte av undervisningen blir det neste spørsmålet om skolen kan gi denne hjelpen til eleven. Dersom svaret er nei, vil eleven muligens være lite tjent med overføringen. Enkelte lærere understreker at det å ha et godt skolemiljø er en forutsetning for å oppnå et godt læringsmiljø. Elevene har behov for trygge rammer der de føler seg som en del av skolen, der de føler at de mestrer oppgaver og der de ikke føler seg «dumme». Samtidig er det andre som understreker at tryggheten elevene opplever i innføringstilbudet kan ha utilsiktede konsekvenser. Det kan føre til at de vegrer seg for å gå videre til et ordinært tilbud, selv om de i utgangspunktet er klare for denne overgangen. Lærere ser dermed at de ikke kan la innføringstilbudet bli en «sovepute» for elevene.

Studier viser klart at nyankomne elever ofte ønsker å komme raskere over i videregående opplæring enn det de har faglige forutsetninger for (Svendsen mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2013). Ansatte i skoletilbudene ser at ungdommene ofte trenger tid til å finne seg til rette og til å lære seg hvordan skolesystemet fungerer. Mange har også med seg en bagasje i form av traumatiske opplevelser som vil kunne påvirke deres læringsmuligheter (Meld. St. nr. 6 2012-2013). For mange vil det ta tid før de kan gå inn i et ordinært tilbud. Det å komme for tidlig over i ordinær opplæring kan føre til at ungdommene ikke mestrer det faglige, og i verste fall må bryte av utdanningsløpet. Mange nyankomne har for dårlig kjennskap til det faglige nivået i videregående skole, og en del takker av den grunn nei til innføringstilbud for å gå rett over i videregående opplæring²⁹. Samtidig vil for lang tid i særskilt opplæring kunne redusere ungdommenes motivasjon for videre utdanning (Thorshaug mfl. 2013). Det er derfor viktig med tilstrekkelig informasjon og gode overganger, samtidig som det må jobbes frem løsninger for at ungdommer ikke blir gående for lenge utenfor ordinære tilbud.

Også på videregående nivå ser ledelse og lærere behov for klare overgangsrutiner fra innføringstilbud til ordinære programfag. For det første ses det som viktig at skolens rådgiver besøker innføringstilbudet ved slutten av høstsemesteret for å informere om de ordinære løpene. Videre er det viktig at elever i innføringstilbud gis informasjon om hva det valgte området innebærer (i tilfeller der elevene tas opp til et ordinært løp før oppstart i innføringstilbud). Flere lærere mener generell informasjon ikke er tilstrekkelig; det er i tillegg behov for hospitering i programmene i løpet av tiden i innføringstilbud. Elever i søkbare innføringstilbud, søker seg inn på videregående opplæring etter endt innføringsår på lik linje med øvrige ungdom, og de søker videre med samme poengsum som de hadde da de ble utskrevet fra grunnskolen. I den ene fylkeskommunen holder de i den forbindelse nær kontakt med innføringsklassene og følger med på hvor elevene

²⁹ Vi har ikke funnet statistikk over omfanget av dette.

derfra konkurrerer seg inn, og søker råd hos lærere i innføringsklassene til hva de anbefaler at ungdommene tas inn på.

Flere av skolene vi besøkte har opprettet stillinger til koordinering av arbeidet med minoritetsspråklige elever; eksempler på dette er minoritetsrådgivere, koordinatorene, avdelingsledere og veiledere. Stillingsinstruksen og ansvarsoppgavene kan være ulike, men felles er et fokus på koordinering og oppfølging av minoritetsspråklige elever. Denne typen stilling ses som svært positivt da det i større grad sikrer et helhetlig arbeid med gruppen, i tillegg til at koordinatoren kan jobbe opp mot skoleledelsen. Koordinatoren har også mulighet til å følge de minoritetsspråklige elevene over flere år. Dette gir en viktig kontinuitet for elevene.

Mange av elevene opplever det som en utfordring å gå fra mottaks- eller innføringstilbud til ordinære løp. Det pekes på at man i mottaksklassene ikke lærer «systemet», og at det i innføringstilbudene mangler trening i presentasjoner, skriftlige oppgaver og så videre. Det ses også som viktig å lære hvordan miljøet fungerer. Miljøet i en vanlig klasse oppleves som noe annet enn i mottaksklassen, og det vises til at det kan være vanskelig å vite hvordan man skal oppføre seg sammen med de norske elevene:

I mottak så oppfører du deg litt annerledes, men når du kommer i en norsk klasse da er det et helt annet miljø, og da må du passe innenfor det. I en norsk klasse, å gjøre en ting som man ville gjort i en mottaksklasse, den handlingen kan ses som en tabbe i en norsk klasse. Så det er sånne forskjeller. Du må liksom vite.

3.3.4 Tverretattlig samarbeid

Det kan ofte være utfordrende å sikre helhetlig og tverrfaglig samarbeid mellom ulike sektorer og aktører som har et delansvar for denne elevgruppen. Dette gjelder både mellom opplæringstilbud, mellom kommunale enheter, og på tvers av forvaltningsnivåer. Enhetene opererer ofte med ulike regelverk, har ulike kompetanseområder, og vil ofte ha et fokus avgrenset til sine ansvarsområder. Det understrekes i den forbindelse fra flere at et helhetlig arbeid med minoritetsspråklige elever er mer enn summen av delansvarene ulike aktører har overfor gruppen; gjennom helhetlig arbeid skapes positive ringvirkninger.

I en av kommunene ser vi flere gode eksempler på tverrfaglig samarbeid. Her der det startet opp et tverrfaglig team bestående av barnevern, flyktningtjeneste, mottaksskole, voksenopplæring og kommune som møtes jevnlig for å diskutere ulike overordnede tema som statsbudsjett, bosetting, tolketjeneste og så videre. Det skal også startes opp et ressursteam med fokus på minoritetsspråklige elever hvor målgruppen er rektorer og lærere. Dette teamet kan fungere som en paraplyorganisasjon for skolene med rom for systemtenkning. I en av kommunene ga felles deltakelse på en konferanse i regi av NAFO startskuddet til at voksenopplæring, mottaksskoler og videregående skoler med innføringstilbud i kommunen etablerte et fast samarbeidsfora med jevnlig møter.

Øvrige eksempler på tiltak for kompetanseheving og samarbeid er nettverk for mottaksskoler på grunnskolenivå, fagdager i regi av fylkeskommuner, hvor temaer som foreldrekontakt og kartleggingskompetanse tas opp, samt kursing av lærere i bruk av kartleggingsverktøy. Fylkeskommunene organiserer også informasjonsdager for rådgivere i videregående skole, og bruker også rådgivere fra videregående skole inn i grunnskolene.

En av kommunene har gjennomført et prosjekt hvor de samlet representanter fra flyktningtjeneste, mottaksskole på grunnskolenivå, voksenopplæring, videregående opplæring, NAV og karrieresenter. Den overordnede målsetningen var å øke andelen minoritetsspråklige elever som begynner i videregående opplæring og som fullfører med formell kompetanse. Et særlig fokus lå på overgangene mellom opplæringstilbudene og elever med kort botid i Norge. Prosjektet omfattet blant annet utvikling av et helhetlig system. Gjennom arbeidet så prosjektgruppen et klart behov for endringer i regelverket for å sikre like rettigheter til alle innvandrergupper, opprettelse av forum for koordinering og samarbeid, samt informasjonsoverføring mellom opplæringstilbudene. Nasjonalt ser en flere eksempler på opprettelse av samarbeid mellom fylkeskommuner og NAV, blant annet i form av karrieresentre. Sentrene kan imidlertid også benyttes i arbeidet med minoritetsspråklige elever i grunnskoler, voksenopplæring eller videregående skoler. Karrieresentrene kan bistå kontaktlærere og karriereveiledere ved skolene i arbeidet overfor elevgruppen, både gjennom generell informasjon og individuell veiledning. Tiltakene listet opp sikrer arenaer for diskusjon og erfaringsoverføring, og kan samtidig bevisstgjøre de enkelte enhetene på andre enheters oppgaver overfor elevgruppen og mulighetene for samarbeid.

3.3.4.1 Avbrutt skolegang

Tidligere forskning viser at personer som faller ut av grunnopplæring (ungdomsskole eller videregående skole) ofte opplever store utfordringer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er et faktum at flere minoritetsspråklige elever, sammenlignet med elevgruppen for øvrig, faller ut av videregående skole eller går ut med svært dårlige resultater. For mange blir NAV en viktig støttepartner, gjennom arbeidstrening, praksis og hospitering. Fra skolene og flyktningtjenestene understrekes det at de i arbeidet med minoritetsspråklige elever er avhengige av å møte kompetanse og interesse for denne elevgruppen innen NAV-systemet.

Flere vi har snakket med mener det er få alternative løp for minoritetsspråklige elever som er i ferd med å falle ut eller har falt ut: «Det er praksisplass i NAV eller ingenting». Det må være fokus på elever som faller ut av videregående opplæring. Ungdommene trenger et tilbud som er tilpasset deres situasjon og ressurser. På skoleeier- og skoleledernivå tenkes det ofte på kortsiktige kostnader ved tilrettelagte tilbud. Samtidig må en være klar over de store samfunnsmessige og individuelle kostnadene ved ikke å gi denne gruppen et godt nok tilbud.

Selv med en utvidet tiltaksvifte til denne gruppen vil NAV fortsatt være en viktig samarbeidspartner. Det er derfor viktig at en jobber for å forbedre samarbeidet mellom etatene. Et arbeid som er igangsatt er Ny GIV-prosjektet. Som nevnt fokuserer imidlertid ikke dette prosjektet spesifikt på minoritetsspråklige. Det er derfor nødvendig at en innen NAV i større grad satser på opplæring til ansatte om minoritetsspråkliges rettigheter og tilgjengelige tilbud, og sikrer informasjon til minoritetsspråklige om opplæringstilbud og kurs/opplæring gjennom NAV-systemet. Innen kommunene og fylkeskommunene ser en behov for å utvikle et samarbeid mellom skoleeiere og NAV for å jobbe frem fleksible opplæringstilbud (inkludert arbeidspraksis) til målgruppen. De nevnte karrieresentrene kan her gis en sentral rolle i veiledningen til minoritetsspråklige unge og unge voksne, blant annet til grupper som har falt ut av skoler.

I en av kommunene i vårt utvalg har en satt i gang et oppfølgingsarbeid overfor enslige mindreårige. Som vi har vært inne på kan dårlig økonomi redusere motivasjonen for lange studieløp, hvor ungdommer velger å avbryte skolegangen til fordel for arbeid. I det nevnte prosjektet gis enslige mindreårige i alderen 20-25 år en høyere sosialhjelpssats, i tillegg til at det åpnes for høyere inntjening uten at støtten reduseres. Elevene følges opp hver tredje måned av NAV, og formålet er å sikre arbeidslivskontakt og samtidig fullføring av videregående opplæring. Denne typen tiltak er et eksempel på hvordan etater kan samarbeide for å sikre økt gjennomføring.

3.3.5 Sentrale punkter fra kapitlet

Karriereveiledning

- Nyankomne elever har behov for god informasjon og veiledning om opplæringstilbud, kunnskapskrav, tilrettelagte løp og videre studier. Dette kan sikres gjennom utvidet utdannings- og yrkesveiledning, ved aktiv bruk av fag som Utdanningsvalg, gjennom hospitering samt gjennom informasjon og rådgivning fra likemenn.

Skole-hjemsamarbeid

- Det finnes flere gode tiltak for å forbedre skole-hjemsamarbeidet når det er snakk om minoritetsspråklige familier: Eksempler er møter med bruk av tolk og tospråklige lærere, og informasjonsmøter i samarbeid mellom grunnskoler, voksenopplæringer, videregående skoler, skoleeier og IMDi.
- Foreldrerollen «pulveriseres» når det er snakk om enslige mindreårige flyktninger. Dette øker behovet for et nært samarbeid mellom skole, barnevern, verge og flyktningstjeneste for å sikre oppfølging av elevenes opplæringssituasjon.

Overføring mellom opplæringstilbud

- Gode rutiner for informasjonsoverføring mellom avgiver- og mottaksskoler er essensielt for å sikre gode overganger. Det varierer hvorvidt ansvaret for kartlegging før overganger er lagt til den ene eller begge opplæringstilbudene. Mens informasjonsutveksling innad i kommuner/fylker ofte fungerer godt, vil

overføringen ofte kunne være mer varierende på tvers av regioner. Det er behov for systemer som sikrer at informasjon om elever med behov for tilrettelegging overføres til mottaksskolen.

- Det er behov for formaliserte rutiner innad i skoler for overføring fra innføringstilbud, både når det gjelder kunnskapsnivå, overføring i enkeltfag og kriterier.

Tverretatlig samarbeid

- For mange minoritetsspråklige elever som avbryter sin opplæring vil NAV ofte være den eneste løsningen. Det er behov for fokus på samarbeid mellom skoleeiere og velferdsforvaltningen om tilrettelagte tilbud for denne elevgruppen. Dette kan omfatte både tiltak rettet mot gjennomføring av videregående opplæring og alternative løp rettet mot kompetansebevis.

4 Fremtidige innsatsområder

I dette kapitlet søker vi å besvare mandatets tredje målsetning: Økt kunnskap om behov for å foreta grundigere og mer helhetlig gjennomgang og analyse av spesifikke innsatsområder. Basert på funn fra kunnskapsstatusen, intervjuene og dokumentanalysen presenterer vi noen områder vi mener bør være i fokus. Forslagene omfatter temaer hvor det er flere involverte parter, først og fremst utdanningsmyndighetene på ulike nivåer. Det vil imidlertid være hensiktsmessig at også øvrige aktører, eksempelvis innvandringsmyndigheter og arbeids- og velferdsforvaltningen, involveres i utvikling av politikk, tiltak og prosjekter og i utforming av forskningsoppdrag. På samme måte som på lokalt nivå er det nødvendig at en også på direktorats- og departementsnivå sikrer et helhetlig tverrfaglig arbeid.

Kartlegging av opplæringstilbud

Tidligere forskning og vår datainnsamling viser at det er store forskjeller i opplæringstilbudet til nyankomne minoritetsspråklige. Det bør gjennomføres *nasjonale kartlegginger* som gir kunnskap om omfang og innhold i kommuners og fylkeskommuners opplæringstilbud til elever med lite skolebakgrunn. Dette gjelder både i grunnskoler, grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring. Sentrale temaer bør være opplæringsmodell, inntakskrav, timeantall, fag, læreplaner, særskilt språkopplæring med mer. En slik kartlegging vil kunne belyse både variasjon i tilbud og rettighetsbrudd, og vil være et viktig utgangspunkt for videre arbeid. Kartleggingen bør forankres i ansvarlige departementer og direktorater.

Grunnskoleopplæring for voksne

Grunnskoleopplæring for voksne er et særlig viktig opplæringstilbud for elever med lite skolebakgrunn som ankommer Norge sent i opplæringsløpet. Imidlertid er feltet preget av store lokale variasjoner. Dette skyldes blant annet at dagens regelverk har få klare rammer og kriterier for innhold og omfang i opplæringstilbudet. Feltet er også preget av manglende tilrettelegging for en endret deltakergruppe det siste tiåret. Samlet fører dette til at deltakere i grunnskoleopplæring for voksne risikerer å få et for dårlig opplæringstilbud. Vi ser derfor et klart behov for utarbeidelse av *reviderte regelverk, læreplaner og metodikk innen grunnskoleopplæring for voksne* som er tilpasset minoritetsspråklige. Blant annet bør det vurderes hvorvidt grunnskoleopplæring for voksne skal kobles til lovverket for ordinær grunnskoleopplæring (kapittel 2 i opplæringsloven). Dette vil kunne styrke gruppens rettigheter og opplærings situasjon.

Det bør videre fremskaffes mer kunnskap om hvilket omfang grunnskoleopplæring for voksne bør ha for at minoritetsspråklige skal kunne nyttiggjøre seg senere videregående opplæring. Det kan virke som at voksenopplæringene har noe ulikt syn på hva som skal til før deltakerne er klare til å gå videre. Det er behov for studier av hvordan det går med elever etter at de er ferdige med grunnskoleopplæring for voksne *med ulikt omfang*, og

om en kan identifisere forskjeller i eksempelvis gjennomføringsgrad i videregående opplæring.

Læreplaner

Som vi har understreket flere steder er det en klar politisk målsetning om å sikre intensiv opplæring i en første fase, grundig kartlegging i forkant av overganger og tidlig overgang til tilpasset opplæring etter ordinær læreplan. I utgangspunktet er dette viktige fokusområder for å sikre et godt opplæringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Vi stiller imidlertid spørsmål ved hvorvidt fokus på tidlig overgang til tilpasset opplæring etter ordinær læreplan vil være hensiktsmessig for nyankomne med lite skolebakgrunn som kommer sent i opplæringsløpet. Lærere gir en tydelig tilbakemelding om at dagens tilgjengelige læreplaner i norsk ikke er godt nok tilpasset denne elevgruppen. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter oppleves i utgangspunktet som god, men det er en stor ulempe at læreplanen ikke gir rett til vurdering. Dette fører til at mange minoritetsspråklige elever må få opplæring etter ordinær læreplan i norsk for å kunne få vurdering, selv om de burde fått opplæring med større fokus på språkopplæring fremfor norskfaget. Til tross for negative erfaringer med den tidligere læreplanen i norsk som andrespråk, bør en vurdere hvordan en kan utarbeide egne *læreplaner for nyankomne som sikrer et fokus på språk- og fagopplæring og som gir rett til vurdering.*

Feltet har vært preget av midlertidighet de siste årene; med innføring av nye, midlertidige læreplaner for minoritetsspråklige og med videreføring av i utgangspunktet avviklede læreplaner. Skoler står også svært fritt i bruken av læreplaner i norsk, noe som skaper store nasjonale forskjeller i tilbudet til elevgruppen. Midlertidigheten oppleves som vanskelig av både skoleledelse og lærere, da den gjør det utfordrende å skape en kontinuitet og en klar linje for opplæringstilbudet til nyankomne. Det er helt nødvendig at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet velger *én langsiktig strategi for læreplaner* for nyankomne minoritetsspråklige, slik at skoler gis mulighet til å bygge opp kompetanse på bruk av planene.

Tiltaksutvikling

Det eksisterer mye kunnskap om skolerestater og gjennomføring blant minoritetsspråklige elever, også indirekte blant målgruppen for dette prosjektet. Forskningen fokuserer ofte på bakenforliggende faktorer som foreldres utdanning og inntekt, sosioøkonomiske kjennetegn, botid og språkkunnskaper. Vi finner imidlertid mindre forskning og kunnskap om hvordan pedagogiske verktøy, læreplaner og særskilt språkopplæring påvirker gruppens resultater og gjennomføringsgrad. Et stort kunnskapshull er knyttet til hvordan ulike språkpedagogiske tiltak kan påvirke minoritetsspråkliges læringssituasjon og fremtidige muligheter i opplæringssystemet. Det er et stort behov for *økt forskning på effekter av tiltak* knyttet til opplæring av minoritetsspråklige elever med lite skolegang. Vi vet videre ofte lite konkret om hvordan forskjellige elevgrupper – eksempelvis nyankomne med lite skolegang – inkluderes og

klarer seg innen tiltak og forsøk. Når ulike grupper ikke synliggjøres er det vanskelig å vurdere hvorvidt tiltakene fungerer. I utvikling av generelle og spesielle tiltak må det legges vekt på *hvordan ulike grupper klarer å nyttiggjøre seg tiltakene*.

Særskilt språkopplæring

Aktiv bruk av morsmål ses som et sentralt tiltak i opplæring av nyankomne minoritetsspråklige elever, særlig overfor elever med lite skolebakgrunn fra hjemlandet. Samtidig ser vi at både nasjonale politiske føringer, regelverk, økonomiske ressurser hos skoleeiere og tilgang på kvalifiserte lærere utgjør store begrensninger i bruken av dette tiltaket. Det kan identifiseres en manglende samstemmighet mellom rammene for bruk og det opplevde behovet hos lærere og elever. Tidligere forskning gir ingen entydige svar på hvilke effekter tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring har for skolerresultater og gjennomføring. Imidlertid antyder både vårt prosjekt og flere studier at bruk av morsmål kan utgjøre en viktig motivasjonsfaktor for elevene og legge til rette for læring. Det er behov for ytterligere studier av *språkopplæringens nytteverdi*, både for skolerresultater, læringsmiljø og læringsmotivasjon. Vi ser det som positivt at Utdanningsdirektoratet har initiert en evaluering av særskilt språkopplæringstilbud og innføringstilbud, hvor en i perioden januar 2014 til desember 2015 skal se nærmere på temaene organisering, innhold og progresjon.

Manglete tilgang på tospråklige faglærere og morsmålslærere gjør det vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å tilby særskilt språkopplæring utover norskopplæring. En annen utfordring er tospråklige læreres arbeidssituasjon, hvor det kreves et godt samarbeid mellom og innad i skolene for å sikre et godt arbeid. Det er behov for økt forskning på *tospråklige faglærere og morsmålslæreres situasjon*, samt fortsatt *politisk fokus på utdanning av lærere innenfor migrasjons- og andrespråkspedagogikk*.

Informasjon og veiledning

God informasjon og veiledning er nødvendig for at minoritetsspråklige elever skal kunne ta informerte valg innen opplæringssystemet. Vi mener det er viktig å se nærmere på dette arbeidet, herunder hvordan man kan *realitetsorientere* elevene bedre og hvordan en kan sikre *større grad av medbestemmelse* og dermed muligens mer motivasjon og enighet om de løsningene man ender opp med. Som vi har nevnt tidligere har elever og systemet/skolene ofte ulike «prosjekter» og målsetninger: Elevene vil ofte bli fortest mulig ferdig og føler seg holdt tilbake av systemet, mens skolen vil sikre at elevene klarer å gjennomføre opplæringsløpet. Disse ulike målsetningene kan muligens forklare noe av frafallet i videregående opplæring. Det er derfor viktig å se nærmere på hvordan man kan skape «*felles prosjekt*» gjennom informasjon, kunnskap om hva som kreves, karriereveiledning med mer. Dette krever et tverrfaglig samarbeid der skoleeier, skoleledelse, lærere, NAV, næringsliv og foresatte involveres.

Skolen som integreringsarena

Et sentralt punkt sett fra elevenes side handler om skolen som integreringsarena. Skolen tilskrives ofte rollen som en av de viktigste integreringsarenaene i samfunnet. Som vi har vært inne på snakkes det mye om integrering, men mindre om hva dette faktisk innebærer og hvilke tiltak som kreves for å realisere denne rollen. Et viktig fremtidig spørsmål i studier vil være hvordan en kan sikre at skolen ivaretar denne elevgruppens særskilte behov for opplæring og samtidig finner *integrerende løsninger*.

Inntak til videregående opplæring

Dagens inntakskrav til videregående opplæring ser ut til å ha flere potensielle negative konsekvenser for nyankomne med lite skolebakgrunn. Automatisk rett til videregående opplæring ved dokumentasjon på fullført grunnskoleopplæring fører til at mange nyankomne elever har rett til en opplæring de ikke har forutsetninger for å gjennomføre. Fra flere hold kritiseres også manglende krav til norskkompetanse for inntak til videregående opplæring. Samtidig er vi usikre på om løsningen ligger i å redusere minoritetsspråklige elevers rett til videregående opplæring. Med bakgrunn i dagens inntaksregler og det faktum at mange nyankomne elever relativt raskt anskaffer seg et grunnskolevitnemål, er det viktig med økt kunnskap om oppfølging og ivaretagelse av de svakeste elevene innen videregående opplæring.

Alternative opplæringsløp

Både tidligere forskning og vårt prosjekt tydeliggjør at fleksible løp på tvers av forvaltningsnivåer og opplæringsløp kan være et hensiktsmessig tiltak for prosjektets målgruppe. Det utkrystalliserer seg et behov for å utarbeide individuelle løp som tar utgangspunkt i den enkeltes behov og ikke først og fremst den enkeltes rettigheter. Eksempler på dette er kobling av grunnskoleopplæring og videregående opplæring, fagrettet norskopplæring og praksisordninger. Vi vet at slike fleksible tiltak ofte møter utfordringer knyttet til et rigid system og vanskelig kombinerbare regelverk. Det ses derfor som viktig å vurdere og utvikle ulike varianter av slike fleksible løp. Dette kan gjerne gjøres gjennom forsøk i fylker og kommuner.

Finansierings- og tilskuddsrammer

Økonomi, både på et systemnivå og individuelt nivå, er et tema som ofte inkluderes i generelle diskusjoner, men som sjelden gis særlig prioritet. Det bør ses nærmere på i hvilken grad skoleeieres finansielle rammer er tilstrekkelige til å tilby et likeverdig opplæringstilbud. En bør også på et nasjonalt nivå kartlegge hvordan rammetilskudd benyttes lokalt, og hvilke prioriteringer som gjøres. Det bør gjennomføres evalueringer som tar for seg konsekvenser av endringer i finansieringsmodeller fra øremerkede tilskudd til rammetilskudd. Dette bør omfatte rutiner for forvaltning av rammetilskudd og overføringer til opplæringstilbud. Når det gjelder det individuelle nivået er det behov for kunnskap om hvilke konsekvenser elevers personlige økonomi har for deres opplæringssituasjon, og i hvilken grad minoritetsspråklige elever benytter seg av tilgjengelige støtteordninger, og om ordningene er tilpasset elevgruppens situasjon.

5 Litteratur

Baker, C. (2006). *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*. Clevedon, Multilingual Matters.

Bakken, A. (2003). *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* Oslo, NOVA.

Bakken, A. (2007). *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*. Oslo, NOVA.

Bakken, A. og Elstad, J. I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. Oslo, NOVA.

Bjordal, I. (2008). *Flerkulturelle perspektiv i allmennlærerutdanningen: visjoner, strategier og erfaringer*. Oslo, Høgskolen i Oslo.

Brochmann, G. og Kjeldstadli, K. (2008). *A History of Immigration – The Case of Norway 900-2000*. Oslo, Universitetsforlaget.

Bruce, H. Ø. (2012). 'Og jeg har jo klart videregående skole, det er det verste'. *Bo- og omsorgssituasjoner og nettverks betydning for at enslige flyktingungdommer fullfører videregående skole*. Masteroppgave i helse- og sosialfaglig arbeid med barn og unge. Lillehammer, Høgskolen i Lillehammer.

Buland, T. og Havn, V. i samarbeid med Finbak, L. og Dahl, T. (2007). *Intet menneske er en øy. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*. Trondheim, SINTEF Teknologi og samfunn.

Dugstad, K. og Eriksen, H. (2010). 'For det er på et høyt nivå å drive den form for pedagogikk. Det er ikke for amatører'. *Tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever med kort botid i Norge*. Masteroppgave i spesialpedagogikk. Oslo, Universitetet i Oslo.

Dæhlen, M. (2001). «Sosial bakgrunn betyr mer enn innvandrerbakgrunn». *Samfunnsspeilet*, nr. 2.

Econ (2007). *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene*. Oslo, Econ.

Eide, K. (2000). *Barn i bevegelse. Om oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktinger*. Porsgrunn, Høgskolen i Telemark.

Eide, K. og Broch, T. (2010). Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer. Helseregion Øst og Sør, Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP).

Falch, T., Borge, L.-E., Lujala, P., Nyhus O. H. og Strøm B. (2010). Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring. Trondheim, SØF.

Fekjær, S. N. (2006). «Utdanning hos annengenerasjon etniske minoriteter i Norge». Tidsskrift for samfunnsforskning, 47(1): 57-93.

Frønes, I., og Strømme, H. (2010). Risiko og marginalisering: Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Hagen, A., Lexau, Ø., Mikalsen, M.-L. og Streitlien, Å. (2012). Sluttevaluering av Språkløftet og Utviklingsprosjektet i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever. Notodden, Telemarksforskning.

Hauge, A. M. (2007). Den felleskulturelle skolen. Oslo, Universitetsforlaget.

Hegna, K. (2013). «Ungdom med innvandrerbakgrunn etter overgangen til videregående opplæring. Tapte nettverk og svekket skoletrivsel?». Tidsskrift for ungdomsforskning, 13(1): 49-79.

Hvistendahl, R. og Roe, A. (2004). "The Literacy Achievement of Norwegian Minority Students". Scandinavian Journal of Educational Research, 48(3): 307-324.

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

IMDi (2010). Likeverdige offentlige tjenester.
Hentet fra: <http://www.imdi.no/loft>.

Imsen, G. (2009). Lærerens verden. Innføring i generell didaktikk. 4. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.

Kunnskapsdepartementet (2007). Strategiplan. Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007-2009.

Kunnskapsdepartementet (2012). Midtveisrapport Ny GIV. 2012.

Langørgen, A. (2011). Alternative metoder for beregning av kostnadsnøkler for utgiftsutjevning mellom kommuner. Oslo, SSB.

Lie, B. (2007). «Minoritetsspråklige ungdommer med norskspråkrelaterte vansker». I Møller, J. og Sundli, L. (red): Læringsplakaten. Skolens samfunnskontrakt. Kristiansand, Høyskoleforlaget

Lillejord, S. og Tolo, A. (2006). «Ledelse i en multikulturell skole». Norsk pedagogisk tidskrift, 90(2): 120-130.

Lødding, B. (2003). Frafall blant minoritetsspråklige. Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen fra 10. klasse til videregående opplæring. Oslo, NIFU.

Løvereide, S. (2005). Hvordan kan ulike tiltak bidra til å heve minoritetslevers skoleprestasjoner? Hovedfagsoppgave i pedagogikk. Oslo, Universitetet i Oslo.

Markussen, E., Lødding, B., Sandberg, N. og Vibe, N. (2006). Forskjell på folk – hva gjør skolen? Oslo, NIFU STEP.

Meld. St. nr. 6 (2012-2013). En helhetlig integreringspolitikk.

Møller, J., Prøitz, T. S. og Aasen, P. (red.) (2009). Kunnskapsløftet – tung bær å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon. Oslo, NIFU STEP og Universitetet i Oslo.

NAFO (2010). Veien videre. Sluttrapport. Likeverdig opplæring i praksis!. Oslo, NAFO.

NAFO (2011). Hjem-skolesamarbeid. Rapport fra prosjekt 2009-2011. Oslo, NAFO.

Nordahl, T. (2007). Hjem og skole – hvordan skape et bedre samarbeid? Oslo, Universitetsforlaget.

NOU 2009:18 (2009). Rett til læring.

NOU 2010:7 (2010). Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.

NOU 2011:14 (2011). Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak.

Næss, T. (2011). Segregering, læringsmiljø og ikke-vestlige innvandrerlevers prestasjoner på nasjonale prøver. 5. og 8. trinn 2007-2009. Arbeidsnotat. Oslo, NIFU.

Oppedal, B., Seglem, K. B. og Jensen, L. (2009). Avhengig og Selvstendig. Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale. Oslo, Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Pastoor, L. d. W. (2012). «Skolen: Et sted å lære og et sted å være». I Eide, K. (red.): Barn på flukt: Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger. Oslo, Gyldendal akademisk.

Pihl, J. (2003). «Teoretiske refleksjoner over konstruksjon av normalitet og avvik i den flerkulturelle skolen». I Aasen, J. Engen, O. E. og Nes, K.: Ved nåløyet. Oslo, Høgskolen i Hedmark.

Prop. 84 L (2011-2012). Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.).

Rambøll (2006). Praktisering av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen. Oslo, Rambøll Management.

Rambøll (2008). Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge. Oslo, Rambøll Management.

Rambøll (2009). Evaluering av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Oslo, Rambøll Management.

Rambøll (2011). Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter. Oslo, Rambøll Management.

Rambøll (2013). Kartlegging av innføringstilbud til elever som kommer til Norge i ungdomsskolealder og som har få års skolegang før ankomst. Oslo, Rambøll Management.

Riksrevisjonen (2008). Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå. Oslo, Riksrevisjonen.

Ryen, E. Wold, A. H. og Pastoor, L. d. W. (2009). «'Det er egen tolkning, ikke direkte regler'. Minoritetsspråklige elevers morsmålsopplæring og bruk av morsmål». I Hvistendahl, R. E. (red.): Flerspråklighet i skolen, 139 – 166. Oslo, Universitetsforlaget.

Seeberg, M. L., Winsvold, A. og Sverdrup, S. (2013). Skoleresultater og utdanningssituasjon for barn i barnevernet. En kunnskapsoversikt. Oslo, NOVA.

Sletten, M. og Engebrigtsen, A. I. (2011). Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere. Oslo, NOVA.

Sletten, M., Bakken, A. og Haakestad, H. (2011). Ny start med Ny GIV? Kartlegging av intensivopplæringen i regi av Ny GIV-prosjektet skoleåret 2010/11. Oslo, NOVA.

Sletten, M., Bakken, A. og Sandlie, H. C. (2013). Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. En kartleggingsundersøkelse. Oslo, NOVA.

SSB (2013). Gjennomstrømming i videregående opplæring, 2007-2012.
Hentet fra: <http://www.ssb.no/vgogjen/>

Støren, L. A. (2003). Videregående opplæring gjennom ti år blant jenter og gutter, minoritet og majoritet: progresjon, søkemønster og tilgang til læreplasser. Oslo, NIFU.

Støren, L. A. (2006). «Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?». I Grøgaard, J. B. og Støren, L. A. (red.): Kunnskapssamfunnet tar form – Utdanningsekspløsjon og arbeidsmarkedets struktur. Oslo, Cappelen Akademisk forlag.

Svendsen, S., Thorshaug, K. og Berg, B. (2010). Boløsninger for enslige mindreårige. Erfaringer fra to bykommuner. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning.

Taguma, M., Shewbrige, C., Huttova, J. og Hoffman, N. (2009). OECD-rapporter om opplæring for minoritetsspråklige. Norge. Paris, OECD Publishing.

Thorshaug, K., Valenta, M. og Berg, B. (2009). Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet. Oslo, IMDI.

Thorshaug, K., Paulsen, V., Røe, M. og Berg, B. (2013). Mot en ny bosettingsmodell? Direkteplassering av enslige mindreårige. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning.

Utdanningsdirektoratet (2011). Små kommuner og skoleeierrollen. Temanotat 2011:1. Oslo, Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2012a). Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Oslo, Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2012b). Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Rundskriv Udir-3-2012. Oslo, Utdanningsdirektoratet.

Valenta, M. (2008). Asylsøkerbarns rett til skole. Kartlegging av skoletilbudet til asylsøkerbarn. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning.

Valenta, M. og Berg, B. (2008). Fra tospråklig lærerassistent til tospråklig lærer. Evaluering av faglærerutdanningen for tospråklige. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning.

Vibe, N. (2012). Spørsmål til Skole-Norge 2011. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. Oslo, NIFU.

Vibe, N., Aamodt, P. O. og Carlsten, T. C. (2009). Å være ungdomsskolelærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS). Oslo, NIFU STEP.

Vox (2013). Vox-speilet 2013.

Hentet fra: <http://www.vox.no/Analyse-og-dokumentasjon/rapporter/Vox-speilet-2013/>

Wade, J., Mitchell, F. og Baylis, G. (2005). Unaccompanied asylum seeking children. The response of social work services. London, British Association for Adoption & Fostering.

Welstad, T. (2011). Skolerett og elever – en gjennomgang og analyse av klagesaker for Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Oslo, Universitetet i Oslo.

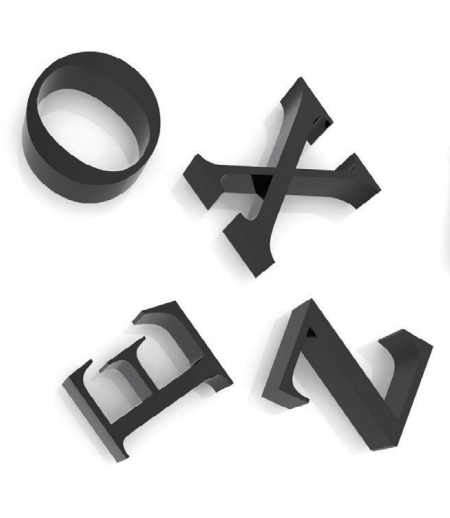
Wendelborg, C., Paulsen, V., Røe, M., Valenta, M. og Skaalvik, E. (2012). Elevundersøkelsen 2012. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning.

White, K., Lewis, K. and Fletcher-Campbell, F. (2006). Raising the Achievement of Bilingual Learners in Primary Schools: Evaluation of the Pilot/Programme (DfES Research Brief 758). London, DCSF.

Østgard, K. (2012). Overgang til videregående opplæring. Tilrettelegging av gråsoneelevenes behov for tilpasset opplæring. Masteroppgave i spesialpedagogikk. Trondheim, NTNU.

Øzerk, K. (2005). «Enten eller... – Polariseringstendenser blant språklige minoriteters læringsutbytte». *Spesialpedagogikk*, nr. 6: 10-17.

Øzerk, K. (2012). «Minoritetsspråklige elever og opplæringslovens paragraf 2-8». *Betre skole*, nr. 1.



ISBN 978-82-7570-352-9 (trykk)
ISBN 978-82-7570-353-6 (web)

Dragvoll allé 38 B
7491 Trondheim
Norge

Tel: 73 59 63 00
Web: www.samforsk.no

 NTNU
Samfunnsforskning AS