

Utdanningsdirektoratet

Delrapport 2

Mars 2010

EVALUERING AV IMPLEMENTERING AV NYE LÆREPLANER I GRUNNLEGGENDE NORSK OG MORSMÅL FOR SPRÅKLIGE MINORITETER



EVALUERING AV IMPLEMENTERING AV NYE LÆREPLANER I GRUNNLEGGENDE NORSK OG MORSMÅL FOR SPRÅKLIGE MINORITETER

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvæien 21-23,
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
1.1	Implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter	1
1.2	Formålet med evalueringen	5
1.3	Evalueringens faser og aktiviteter	6
1.4	Datagrunnlaget til delrapport 2	6
1.5	Delrapportens oppbygging	7
2.	Sammendrag	8
2.1	Overordnet utvikling og status i implementeringsprosessen	8
2.2	Store utfordringer i implementeringsprosessen i videregående opplæring	9
2.3	Morsmålsopplæringen er sterkt underprioritert	9
2.4	Fortsatt brister i implementeringsskjeden	11
2.5	Anbefalinger til en styrket implementeringsprosess	12
3.	Executive Summary	14
3.1	General development and status of the implementation process	14
3.2	Substantial challenges in the implementation process in upper secondary education and training	15
3.3	Mother tongue education is poorly prioritized	16
3.4	Defects in the implementation process	17
3.5	Recommendations for a strengthened implementation process	18
4.	Status for implementeringsprosessen	20
4.1	Bruk av læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter	20
4.2	Bruk av læreplanen i morsmål for språklige minoriteter	25
4.3	Vurdering av de nye læreplanene for språklige minoriteter som pedagogiske verktøy	27
4.4	Samarbeid mellom morsmålslærere og andre lærere	30
4.5	Overføring til ordinær opplæring	32
4.6	Praksisendringer som følge av implementeringen	36
4.7	Oppsummering: Status og utvikling i implementeringsprosessen	38
5.	Ledelse og implementeringsstøtte	40
5.1	Ledelse av implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter	40
5.2	Tiltak iverksatt av skoleeiere i forbindelse med implementering av nye læreplaner	43
5.3	Tiltak iverksatt av skoleledere i forbindelse med implementering av nye læreplaner	46
5.4	Innkjøp av nytt materiell	49
5.5	Kjennskap til og bruk av kartleggingsmateriell Språkkompetanse i grunnleggende norsk	50
5.6	Kjennskap til og vurdering av veilederen Språkkompetanse i grunnleggende norsk	54
5.7	Oppsummering: Ledelse og implementeringsstøtte	55
6.	Eksempler på praksis - erfaringer fra casekommunene	56

6.1	Det er fortsatt usikkerhet knyttet til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter	56
6.2	Skoleeiers rolle i implementeringsprosessen	57
6.3	En økende grad av nivåbasert opplæring etter innføringen av de nye læreplanene	59
6.4	Læreres erfaringer med og vurderinger av de nye læreplanene for språklige minoriteter	60
6.5	Etablering av samarbeid mellom morsmåls lærere og lærere i grunnleggende norsk og norsk er utfordrende	61
6.6	Særskilte utfordringer knyttet til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter i videregående opplæring	62
6.7	Kartleggingsmateriellet oppleves som tidkrevende, mens veilederen i mindre grad er kjent	63
6.8	Oppsummering: Eksempler på praksis	64
7.	Metode	65
7.1	Analyseramme	65
7.2	Breddeundersøkelsen	66
7.3	Dybdeundersøkelsen	69
8.	Referanser	70

LISTE OVER FIGURER

Figur 4.1:	“Har skolen tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk?” N skoleledere grunnskole = 773, N skoleledere videregående skole = 225	20
Figur 4.2:	Har skolen tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk?, fordelt på antall minoritetspråklige elever ved skolen. N = skoleledere 997.....	21
Figur 4.3:	Gis det morsmålsopplæring i kommunen/fylkeskommunen?, fordelt på kommuner og fylkeskommuner (skoleeiere) N = 167.....	25
Figur 4.4:	“Har skolen tatt i bruk læreplan i morsmål?” N skoleleder grunnskole = 437, N skoleleder videregående skole = 31.....	25
Figur 4.5:	“Er læreplan i morsmål tatt i bruk i kommunen/fylkeskommunen?” N skoleeier = 121	26
Figur 4.6:	Hvordan vurderer du som skoleleder at læreplan i grunnleggende norsk fungerer som pedagogisk verktøy? fordelt på skoleledere i grunnskoler og videregående skoler, 2008 skoleledere N = 494, 2009 skoleledere N = 592.....	27
Figur 4.7:	Hvordan vurderer du som skoleleder at læreplan i morsmål fungerer som pedagogisk verktøy? fordelt på skoleledere i grunnskoler og videregående skoler, 2008 skoleledere N = 494, 2009 skoleledere N = 338.....	29
Figur 4.8:	“Er det lagt føringer for formalisert samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere?” N skoleledere = 335, N skoleeiere = 117.....	30
Figur 4.9:	“Hvordan vurderer du som skoleleder at samarbeidet mellom morsmåls lærere og øvrige lærere fungerer?” Krysset med “Er det lagt føringer for formalisert samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere?” N skoleledere = 337	31
Figur 4.10:	“Er det definert et prestasjonsnivå eleven skal ha nådd for å overføres til ordinær opplæring?” N skoleeier kommune = 153, N skoleleder grunnskole = 500, N skoleeier fylkeskommune = 12, N skoleleder videregående skole = 88	33

Figur 4.11: "Hvem er involvert i beslutningsprosessen om når en elev skal overføres til ordinær opplæring?" Flere valg mulig. N skoleleder grunnskole = 500, N skoleleder videregående skole = 88	33
Figur 4.12: "På hvilket grunnlag tas beslutningen om overføring av eleven til ordinær opplæring?" Flere valg mulig. N skoleleder grunnskole = 498, N skoleleder videregående skole = 87	34
Figur 4.13: "Hva er din vurdering av tidspunktet for når elevene overføres til ordinær opplæring?" N skoleleder videregående skole = 87, N skoleeier fylkeskommune = 12, N skoleeier kommune = 153, skoleleder grunnskole = 498	35
Figur 4.14: På nåværende tidspunkt, i hvilken grad vurderer du at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen? N=573	36
Figur 4.15: På nåværende tidspunkt, i hvilken grad vurderer du at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen? Fordelt på skoleeiere og skoleledere. N skoleledere = 572 og skoleeiere N = 163	37
Figur 5.1: I hvilken grad vurderer du at du som representant for skoleeier er rustet til å lede implementeringen av læreplanene? N skoleeiere 2008 = 136, N skoleeiere 2009 = 165	41
Figur 5.2: "Hvorfor føler skoleeier seg rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Flere valg mulig. N skoleeier = 44.....	41
Figur 5.3: I hvilken grad opplever du at du som skoleleder er rustet til å lede implementeringen av læreplanene? Skoleledere 2008 N = 494, Skoleledere 2009 N = 604	42
Figur 5.4: "Hvorfor føler du at du som skoleleder er godt nok rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter på skolenivå?" Flere valg mulig. N skoleledere = 180	43
Figur 5.5: "Har skoleeier iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleledere = 599, N skoleeiere = 165	44
Figur 5.6: "Hvilke tiltak har skoleeier iverksatt i forbindelse med implementeringen?" Flere valg mulig. N skoleeier kommune = 71, N skoleeier fylkeskommune = 10.....	45
Figur 5.7: "Har du som skoleleder iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleleder grunnskole = 510, N skoleleder videregående = 92	47
Figur 5.8: "Hvilke tiltak har skoleleder iverksatt i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleleder grunnskole = 305, N skoleleder videregående skole = 54	47
Figur 5.9 "Hvilke tiltak har skoleleder iverksatt i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleleder grunnskole = 305, N skoleleder videregående skole = 54	48
Figur 5.10: "Kjenner du til kartleggingsmateriellet <i>Språkkompetanse i grunnleggende norsk</i> ?" N skoleeier fylkeskommune = 11, N skoleleder videregående skole = 87, N skoleeier kommune = 152, N skoleleder grunnskole = 491	51
Figur 5.11: "Benyttes kartleggingsmateriellet <i>Språkkompetanse i grunnleggende norsk</i> ved skolen?" N skoleleder grunnskole = 429, N skoleleder videregående skole = 84	51
Figur 5.12: "Hvorfor benyttes ikke kartleggingsverktøyet <i>Språkkompetanse i grunnleggende norsk</i> ved skolen?" N skoleleder grunnskole = 64, N skoleleder videregående skole = 20	52

Figur 5.13: "Hva benyttes kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* til?" Flere valg mulig. N skoleledere = 38753

Figur 5.14: "Kjenner du som skoleleder/skoleeier til veilederen *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*?" N skoleeier kommune = 152, N skoleleder grunnskole = 487, N skoleeier fylkeskommune = 11, N skoleleder videregående skole = 8754

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting gjennomfører en evaluering av implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og læreplan i morsmål for språklige minoriteter på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringen strekker seg over tidsrommet 2008-2011.

Evalueringssoppgaven er todelt. Første del er en kompetansekartlegging av lærere som underviser i grunnleggende norsk, tospråklig fagopplæring og morsmål, med det formål å avdekke deres kompetanse og kompetansebehov. Kompetansekartleggingen ble ferdigstilt i september 2008. Rapporten er tilgjengelig over internett¹.

Den andre delen av oppdraget er å evaluere implementeringen av læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Evalueringssoppgaven omfatter leveranse av to delrapporter og en sluttrapport. Delrapport 1 ble levert til Utdanningsdirektoratet i februar 2009². Den foreliggende rapporten utgjør delrapport 2.

Delrapport 1 hadde fokus på implementeringssituasjonen på landsbasis. Rapporten undersøkte kjennskap til de nye læreplanene for språklige minoriteter på de ulike nivåene i utdanningssystemet samt iverksettelse av implementeringstiltak fra skoleeier og skoleleders side. Læreplanene hadde på dette tidspunktet vært gjeldende i ett skoleår.

Delrapport 2 har undersøkt implementeringssituasjonen ett år senere, og formålet har vært å identifisere eventuelle utviklingstrekk ved implementeringen av læreplanene. I tillegg har vi gått mer i dybden på erfaringene med læreplanimplementeringen ute i sektoren, og innhentet kvalitative data fra 10 skoler i 9 kommuner og fylkeskommuner. På dette grunnlag oppsummerer rapporten erfaringer så langt i implementeringsprosessen, og gir noen anbefalinger knyttet til sentrale utfordringer i arbeidet med læreplanene i kommuner og fylkeskommuner. Evalueringen er gjennomført i samarbeid med professor i pedagogikk Thor Ola Engen og førsteamanuensis i norsk Lars Anders Kulbrandstad, begge fra Høgskolen i Hedmark.

Rambøll Management Consulting står alene ansvarlig for de konklusjoner og anbefalinger som fremmes i denne rapporten.

1.1 Implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter

Læreplan i grunnleggende norsk³ og læreplan i morsmål for språklige minoriteter⁴ ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet 2. juli 2007. Disse er tatt i bruk for grunnskolen og første år i videregående opplæring fra skoleåret 2007/2008. De nye læreplanene for språklige minoriteter erstatter den tidligere læreplanen i norsk som andrespråk og den tidligere læreplanen i morsmål. I tilknytning til læreplanene er det fra Utdanningsdirektoratets side utarbeidet følgende materiell til bruk for ledere og lærere:

- Kartleggingsmateriell for Språkkompetanse i grunnleggende norsk
- Veileder i språkkompetanse i grunnleggende norsk
- Veileder i morsmål

Våren 2010 legges eksempelbaserte veiledninger i grunnleggende norsk og morsmål ut på Skolenettet i samband med direktoratets helhetlige satsing på nettbaserte veiledninger til læreplaner i fag.

¹Rambøll (2008). *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Rapport

²Rambøll (2009). *Evaluering av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter*. Delrapport 1.

³Utdanningsdirektoratet. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

⁴Utdanningsdirektoratet. Læreplan i morsmål for språklige minoriteter.

For å styrke kompetansen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter har Utdanningsdirektoratet også utviklet et 16-timers etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner⁵. Programmet inkluderer arbeid med kartleggingsmateriellet Språkkompetanse i grunnleggende norsk.

1.1.1 Rett til særskilt norskopplæring

Elever i grunnsopplæringen har etter opplæringsloven § 1-3 rett til en opplæring som er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. Minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelige norskkferdigheter til å få utbytte av den vanlige opplæringen, har etter § 2-8 (grunnskolen) og § 3-12 (videregående opplæring) rett til særskilt språkopplæring. Denne retten gjelder inntil eleven har tilstrekkelige norskkferdigheter til å følge ordinær undervisning. Om nødvendig har disse elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen tar stilling til elevens rett til særskilt språkopplæring som et enkeltvedtak som gjelder en rettighet den enkelte elev har.

Av opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 og privatskoleloven § 3-5 fremgår at elever fra språklige minoriteter er elever med annet morsmål enn norsk og samisk⁶. Denne rapporten legger til grunn forståelsen i opplæringsloven. Et annet begrep som benyttes er minoritetsspråklige elever med kort botid eller sent ankomne elever. Hva som er kort botid, finnes det ingen klar definisjon på, og det er derfor et begrep som er vanskelig å avgrense⁷. 5 år kan likevel legges til grunn som en øvre grense, da flere studier vurderer at det ofte tar 5 år før et språk kan brukes med fullt utbytte som et lærings- og tankeredskap⁸.

For å vite om en elev har behov for særskilt norskopplæring må det avklares hvorvidt eleven har *tilstrekkelige ferdigheter* til å følge ordinær opplæring⁹. Det er ikke nærmere definert hva *tilstrekkelige ferdigheter* er i opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har i denne sammenheng utarbeidet Kartleggingsverktøy for språkkompetanse i grunnleggende norsk (jfr materialet nevnt i avsnitt 1.1). Kartleggingsverktøyet skal være en hjelp i lærernes vurdering av når eleven har nådd målene for det enkelte nivå i læreplan i grunnleggende norsk, og skal kunne gi et beslutningsgrunnlag for når eleven kan gå over til å følge opplæringen etter læreplan i norsk.

Når det tas stilling til en elevs rett til særskilt språkopplæring, er dette et enkeltvedtak etter Forvaltningsloven § 2, altså et vedtak som gjelder en rettighet eller plikt for en eller flere bestemte personer. Dersom eleven selv eller elevens foresatte ønsker å klage på enkeltvedtaket retter de klagen til Fylkesmannen eller fylkeskommunen.

1.1.2 De nye læreplanene for språklige minoriteter

Læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål for språklige minoriteter er nivåbaserte, med den begrunnelse at de skal gjelde for elever med ulik erfaringsbakgrunn og på tvers av aldersforskjeller. Intensjonen er altså at læreplanene kan tas i bruk i både grunnskole og videregående opplæring.

Læreplanene er utarbeidet i tråd med føringene i det europeiske rammeverket for språklæring¹⁰. Her beskrives og defineres seks ulike språknivåer, fra begynnernivå til avansert nivå. De nye læreplanene definerer tre språknivåer, hvorav kompetansemålene er knyttet til disse språknivåene. De nye læreplanene er strukturert i fire hovedområder. Dette gjelder for både

⁵ Utdanningsdirektoratet. Læreplaner for språklige minoriteter. Kartleggingsverktøy, veiledningsmaterieell og kompetanseutvikling.

⁶ Østberg et al (2009). *Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne*. Delinnstilling.

⁷ Rambøll (2008). *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge*. Innspill til tverrdepartemental arbeidsgruppe.

⁸ Coelho. "How long does it take? Lessons from EQAO Data on English language Learners in Ontario Schools".

⁹ Opplæringsloven § 2-8

¹⁰ Common European Framework of Reference for Languages.

læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål. Strukturen til læreplanene illustreres her¹¹:

Hovedområder			
Lytte og tale	Lese og skrive	Språklæring	Språk og kultur
nivå 1	nivå 1	nivå 1	nivå 1
nivå 2	nivå 2	nivå 2	nivå 2
nivå 3	nivå 3	nivå 3	nivå 3

Når elevene har nådd målene i læreplanenes nivå 3, er de ment å gå over til opplæring etter ordinære læreplaner. Det gis dermed ikke vurdering med karakter i grunnleggende norsk og morsmål. Kartleggingsverktøyet skal benyttes til å definere hvilket nivå den enkelte elev sin opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk skal begynne på, og når eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å overføres til ordinær opplæring.

Læreplan i grunnleggende norsk

Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er frivillig å ta i bruk for kommunene. Dette innebærer at særskilt norskopplæring kan tilbys enten ved bruk av læreplanen i grunnleggende norsk, eller ved en tilpasning av den ordinære læreplanen i norsk. Det mest kjente eksempelet på sistnevnte i Norge, er Oslo kommunes prosjekt "Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk - likevelldig opplæring i praksis". Prosjektet innebærer at minoritetsspråklige elever med behov for særskilt norskopplæring ikke mottar opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk. I stedet skjer denne etter en tilpasning av den ordinære læreplanen i norsk. Når det gjelder morsmålsopplæring, har ikke kommunene den samme valgmuligheten. Læreplan i morsmål for språklige minoriteter *skal* benyttes dersom eleven har rett til morsmålsopplæring etter opplæringsloven § 2-8 eller § 3-12.

Læreplan i morsmål

Læreplan i morsmål skal tas i bruk dersom en elev har rett til morsmålsopplæring etter opplæringslovens § 2-8 eller § 3-12. Retten til særskilt språkopplæring gjelder inntil eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær opplæring. Elevens rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring skal på lik linje med rett til særskilt norskopplæring være forankret i enkeltvedtak. Dersom en elev har rett til morsmålsopplæring, skal opplæringen følge læreplan i morsmål for språklige minoriteter, og morsmålsopplæringen skal sees i sammenheng med læreplanen i grunnleggende norsk og ordinær læreplan i norsk, samt opplæringen etter læreplaner i de øvrige fag. Andre premisser for morsmålsopplæringen som fremgår av opplæringsloven, er at morsmålsopplæringen om nødvendig legges ved en annen skole enn den eleven normalt går ved. Dersom morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av eget undervisningspersonale, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset elevens forutsetninger.

1.1.3 Veiledning og virkemidler for implementering av læreplanene

Veilederen *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er utarbeidet i forbindelse med bruk av læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Denne er ment for enkeltlærere, skoler og skoleledere, og som kursmaterieell i grunn- og etterutdanning for lærere. Veilederen er ment å være et nyttig verktøy for skoleeiere i organiseringen av opplæringen av minoritetsspråklige elever. Sentrale temaer innenfor andrespråksinnlæring og organiseringen av denne presenteres, i tillegg til at arbeid med læreplanens hovedområder behandles grundig og at det gis oversikt over læremidler og pedagogiske ressurser. Veilederen skal sees i sammenheng med læreplanen i grunnleggende norsk og kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*.

¹¹ Utdanningsdirektoratet. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter; og Læreplan i morsmål for språklige minoriteter.

Kartleggingsmateriellet er i likhet med læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter basert på det europeiske rammeverket. Det er tilpasset hovedområdene, nivåene og kompetansemålene i læreplanen i grunnleggende norsk. Kartleggingsmateriellet består av tre deler: språkbiografi, kartleggingsverktøy og språkkarte¹². Materiellet er et hjelpemiddel til lærere for å kartlegge elevenes kunnskaper og vurdere om læringsmål er nådd. Det kan også fungere som hjelp for læreren når det gjelder progresjon og tilpasning av opplæringen. Som nevnt ovenfor, skal kartleggingsverktøyet være en hjelp i lærernes vurdering av når eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge opplæringen etter læreplan i norsk.

Utdanningsdirektoratet har utviklet et 16-timers etterutdanningsprogram i andrespråkdidaktikk og nivåbaserte læreplaner for å styrke kompetansen i kommunene i forbindelse med de nye læreplanene. Etterutdanningen omfatter i stor grad de samme temaene som den tidligere nevnte veilederen, og tilbys til nøkkelpersoner som pedagogiske veiledere, koordinatorene og ressurslærere i fylkene. I tillegg til dette etterutdanningstilbudet, har NAFO også arrangert flere hel- og halvdagskurs siden november 2007¹³. De fleste av de kortere kursene har kommet i stand ved en direkte henvendelse til NAFO fra en skole, kommune, fylkeskommune eller kursarrangør. Kursene har fokusert på læreplan og kartlegging, og ofte lokalt samarbeid om minoritetsspråklige elever og overgang mellom skoleslagene. Alle kurs som er tilbudt av NAFO, som nevnt her, er blitt tilbudt gratis.

I 2009 kom det en veileder til læreplan i morsmål for språklige minoriteter fra Utdanningsdirektoratet og NAFO. Veilederen finnes på internett, og er ment som et verktøy for enkeltlærere, skoleledere og skoleeiere og kan brukes som kursmaterieell i grunn-, etter- og videreutdanning for lærere¹⁴. Fra 2010 vil det også foreligge eksempelbaserte veiledninger i grunnleggende norsk og morsmål på skolenettet.

1.1.4 Nasjonale myndigheter, skoleeier og skoleleders ansvar

I implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter er flere ledd sentrale, herunder nasjonale myndigheter, skoleeier, skoleleder og lærere. Til sammen utgjør disse leddene det som kan kalles en implementeringskjede. På hver av disse påligger et ansvar for å sikre at eleven får den opplæring de har krav på. Opplæringslovens formuleringer og Læreplanverket for Kunnskapsløftet gir rom for en stor grad av lokal frihet. Generell del, prinsipper for opplæringen og læreplanene er grunnlaget for planlegging av opplæringen lokalt. Læreplanene etter Kunnskapsløftet forutsetter at det konkrete innholdet i opplæringen - hvordan opplæringen skal organiseres og hvilke arbeidsmåter som skal brukes i opplæringen - bestemmes lokalt. Den store graden av lokal frihet medfører at alle leddene må overholde sine ansvarsområder for en vellykket implementering.

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å sikre implementeringen av læreplanene. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å følge implementeringen av de nye læreplanene over tid, både for å innhente relevant statistikk og dokumentasjon på feltet og for å kunne korrigere underveis ved eventuelle utilsiktede konsekvenser av bruken av læreplanene. Direktoratet har også ansvar for å formidle informasjon om læreplanene, kartleggingsmateriellet og veilederne til skoleeiere. *Fylkesmannen* er klagemyndighet og tilsynsmyndighet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at lovverk og regelverk blir fulgt.

Når det gjelder organisering av særskilt språkopplæring er *skoleeier (kommune eller fylkeskommune)* overordnet ansvarlig for at de nødvendige krav blir oppfylt. Alle elever i grunnskolen har etter opplæringsloven § 8-1 rett til å gå på nærskolen, og § 8-2 gir elever i grunnskolen og videregående opplæring rett til å tilhøre en basisgruppe med egen basislærer. Morsmålsopplæringen kan etter opplæringsloven legges til en annen skole enn den eleven vanligvis går på. Dersom ikke morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring kan gis av eget undervisningspersonale skal kommunen så langt det er mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset elevenes forutsetninger¹⁵.

¹² Utdanningsdirektoratet (2007). *Kartleggingsmaterieell. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*.

¹³ NAFO. E-postkorrespondanse.

¹⁴ Utdanningsdirektoratet og NAFO (2009). *Veiledning. Morsmål for språklige minoriteter*.

¹⁵ Opplæringsloven.

Skolen (skoleleder) skal ta hensyn til de føringer som fremgår av § 8-2 når elevene i grunnskolen eller videregående opplæring organiseres i grupper, og undervisningsgruppene skal være pedagogisk og sikkerhetsmessige forsvarlige. Hva som er pedagogisk forsvarlig, avgjøres ut ifra lokale behov og hensyn. Videre har det betydning hvor mange voksne som er til stede, deres kompetanse og didaktiske aspekter ved undervisningen som for eksempel arbeidsmåte og læremidler. For at gruppeorganiseringen skal være lovlig, må det være en forutsetning at undervisningen blir gitt på nærskolen, samt at organisering i innføringsgruppe, mottaksgruppe eller velkomstgruppe ikke er gjort til en normalordning i forhold til den samlede undervisningen. Eleven skal få særskilt norskopplæring og morsmål eller tospråklig fagopplæring ved egen skole eller nærskolen.

Den lokale friheten fordrer at skoleeier og skoleleder tar ansvar for å følge opp at bestemmelsene og rettighetene som gjelder elevenes rett til tilpasset opplæring og særskilt språkopplæring blir overholdt. Det er skolens ansvar å vurdere når eleven har oppnådd tilstrekkelig kompetanse i henhold til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (nivå 3) og at dette står i samsvar med kompetansemålene for det aktuelle årstrinnet i læreplan i norsk.

Rambøll påpekte i Evaluering av praktiseringen av Norsk som andrespråk for språklige minoriteter (2006), i likhet med Kulbrandstad og Kulbrandstad sin artikkel "Norsk som andrespråk ut av rekka gikk – norskopplæring for minoritetsspråklige elever ved et veiskille"¹⁶, at det er brister i implementeringskjeden på nasjonalt nivå, skoleeiernivå og skoleledernivå, når det gjelder opplæringen til minoritetsspråklige elever. Kulbrandstad og Kulbrandstad skriver videre i sin artikkel at til tross for at læreplanen i norsk som andrespråk er borte, består utfordringene. Selv om de har sett på Oslo-prosjektet "Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk - likevelldig opplæring", er noen av funnene deres også relevante i denne sammenheng. De vurderer at de svake prestasjonene til minoritetsspråklige elever i Oslo, ble forbundet med selve læreplanen, men at et alternativ til å ta bort læreplanen kunne vært å intensivere bestrebelsene på å bedre måten planen ble praktisert. De setter særlig fokus på at manglende kompetanse blant lærere som underviste i norsk som andrespråk hadde betydning for praktiseringen av norsk som andrespråk¹⁷. Et sentralt spørsmål i denne evalueringen er derfor å se om et nytt læreplanverk fører til en bedre praktisering og således en bedre opplæring for de elevene som faller inn under lovhjemmelen.

1.2 Formålet med evalueringen

Formålet med denne evalueringen er å følge implementeringen av de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål over tid, og å innhente relevant statistikk og dokumentasjon fra implementeringsprosessen. Hovedspørsmålene evalueringen skal besvare er

- **Hvilke innsatsfaktorer har fulgt med læreplanene?** Dette innebærer å se på roller og ansvar hos de ulike aktørene på alle nivåer i forvaltningen, fra politisk til skoleforvaltningsnivå. Organiseringen av opplæringen er en innsatsfaktor på skoleeier-, skoleleder- og lærernivå. Det er nødvendig å se på hvordan skoleeier har organisert opplæringen i henhold til læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter. Videre er hvordan skoleleder har tilrettelagt for opplæringen etter læreplanene på den enkelte skole av betydning, så vel som hvordan den enkelte lærer organiserer opplæringen.
- **Hvilke aktiviteter har innsatsen konkret ført til?** Fokuset her er på skoleeier- og skoleledernivå, og hvilke initiativer disse har iverksatt for å sikre en god implementering av læreplanene. Dernest vil evalueringen avdekke i hvilken grad læreplanene er tatt i bruk rundt omkring i landet, og på hvilken måte de er tatt i bruk.

¹⁶ Kulbrandstad, Lars Anders og Kulbrandstad, Lise Iversen (2008): "Norsk som andrespråk ut av rekka gikk – norskopplæring for minoritetsspråklige elever ved et veiskille", i Cecilie Carlsen et al. (red.), *Banebryter og brobygger*. (s. 39-55). Oslo: Novus forlag.

¹⁷ Se også funn i Rambøll Management (2006). *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter*.

- **Hvilke resultater kan spores i forbindelse med bruk av læreplanene?** Dette henger sammen med hvordan de involverte aktører opplever læreplanene. Etter at læreplanene har vært i bruk en tid kan resultater sees i forhold til hvor lenge elevene følger læreplanene før de overføres til ordinær læreplan for norsk. Når det gjelder elevenes læringsutbytte kan lærere gi en vurdering av dette. I en avgrenset form vil læringsutbytte vise seg på karakterer og resultater på leseferdigheter fra nasjonale prøver. Dette datamaterialet vil imidlertid være en hensiktsmessig indikator på lengre sikt. Det er også relevant å finne ut hvordan skolene har tilrettelagt for økt læringsutbytte og hvordan de vurderer resultatene.

Evalueringen vil gi kunnskap om implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter på ulike nivåer ettersom den omfatter både skoleeiere, skoleledere og lærere i grunnskoler og videregående opplæring.

1.3 Evalueringens faser og aktiviteter

Evalueringen av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter er inndelt i fem faser. I det følgende vil det gis en nærmere beskrivelse av de ulike evalueringsfasene.

Fase 1 utgjør oppstartsfasen for prosjektet, denne fasen er nå avsluttet. I løpet av denne første fasen ble det gjennomført og ferdigstilt en kartlegging av kompetanse og kompetansebehov blant lærere som underviser i morsmål, grunnleggende norsk og tospråklig fagopplæring¹⁸. Videre ble det utarbeidet og kvalitetssikret et metodisk rammeverk for det videre evalueringssoppsdraget. Metodenotatet ble avlevert Utdanningsdirektoratet i juni 2008.

I løpet av **fase 2** gjennomføres og fullføres breddeundersøkelse 1, denne omfatter skoleledere og skoleeiere i grunnskole og videregående skoler. Kommuner velges ut til følgestudier i denne fasen.

I **fase 3** vil det utarbeides en elektronisk statusrapport over foreløpige resultater fra evalueringen av læreplanimplementeringen til bruk under policybesøk fra OECD i januar 2009. Delrapport 1 ferdigstilles, samt at det gjennomføres dybdestudier i 10 kommuner og breddeundersøkelse 2 gjennomføres.

Fase 4 inneholder utarbeidelse av delrapport 2, så vel som at oppfølgende dybdestudier i 10 kommuner gjennomføres, i tillegg til at breddeundersøkelse 3 gjennomføres.

I **fase 5** vil den endelige sluttrapporten foreligge, dette vil være i april 2011. Sluttrapporten vil inneholde funnene som er gjort i delrapportene, og vil i sin helhet være en selvstendig rapport som kan brukes i det videre arbeidet med særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Som det fremkommer av fasebeskrivelsen er evalueringen nå inne i fase 4, hvor den andre delrapporten er ferdigstilt og utgjør denne leveransen.

1.4 Datagrunnlaget til delrapport 2

Datagrunnlaget til delrapport 2 er innhentet gjennom en breddeundersøkelse og en dybdeundersøkelse. Breddeundersøkelsen ble utsendt til skoleeiere på kommunalt nivå og alle fylkeskommunene, så vel som skoleledere ved barneskoler, ungdomsskoler, kombinerte barne- og ungdomsskoler og videregående skoler fra alle landets fylker.

Rambøll vurderer at vi oppnådde tilfredsstillende svarprosent på breddeundersøkelsene. Svarprosenten på spørreundersøkelsen til henholdsvis skoleeiere var på 62,3 % (N=171) og til skoleledere var den 56,7 % (N=952). Dette er en betydelig økning i svarprosent fra forrige gjennomføring i september 2008. Den gang var svarprosenten for skoleledere litt over 30 %

¹⁸ Rambøll (2008). *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Rapport.

og for skoleeiere litt under 50 %. Den økte svarprosenten kan indikere at implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter har fått større oppmerksomhet og prioritet i skolene.

Dybdeundersøkelsen ble gjennomført som casestudier ved 10 skoler i 9 fylkeskommuner og kommuner i løpet av våren 2009. Under casebesøkene ble det gjennomført intervjuer med representanter for skoleeiernivået, skoleledere, lærere som underviser etter læreplan i grunnleggende norsk og morsmåls lærere. Formålet med dybdestudiene har vært å utdype funn fra breddeundersøkelsen, å få dybdekunnskap om læreplanimplementeringen i grunnskole og videregående skole og identifisere barrierer og drivkrefter i implementeringen.

En mer utfyllende beskrivelse av de metodiske aspektene ved breddeundersøkelsen og dybdeundersøkelsen vil bli gitt i kapittel 4 i denne rapporten.

1.5 Delrapportens oppbygging

- Kapittel 2 inneholder et sammendrag av denne delrapporten.
- Kapittel 3 inneholder et engelsk sammendrag av denne delrapporten
- Kapittel 4 ser på status for implementeringsprosessen fra sentralt nivå til det praktiserte læreplannivået
- Kapittel 5 presenterer sentrale funn i evalueringen når det gjelder ledelse og implementeringsstøtte i prosessen
- Kapittel 6 gir eksempler fra praksisnivået i implementeringsprosessen med fokus på sentrale erfaringer fra casekommunene
- Kapittel 7 redegjør for den metodiske gjennomføringen av evalueringen og datagrunnlaget for denne rapporten.

2. SAMMENDRAG

I forbindelse med Kunnskapsløftet ble de nye læreplanene for språklige minoriteter, læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 2. juli 2007. For grunnskolen og første år i videregående opplæring har læreplanene for språklige minoriteter virket fra skoleåret 2007-2008. Fra skoleåret 2009-2010 har læreplanene virket for både grunnskole og videregående opplæring.

Rambøll gjennomfører i perioden 2008-2011 en følgeevaluering av implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. I evalueringen vil det samlet gjennomføres tre årlige breddeundersøkelser blant skoleeiere og skoleledere, samt to runder med dybdestudier. Hensikten med å gjennomføre årlige undersøkelser er å identifisere eventuelle utviklingstrekk i implementeringen og bruk av læreplanene for språklige minoriteter.

Denne rapporten utgjør delrapport 2 i følgeevalueringen. I den foreliggende rapporten presenteres funn fra andre breddeundersøkelser gjennomført blant skoleeiere og skoleledere høsten 2009, samt dybdestudier gjennomført ved skoler i utvalgte kommuner og fylkeskommuner. I casestudiene ble det gjennomført intervjuer med representant for skoleeier i kommunen/fylkeskommunen samt skoleledere, lærere i morsmål og i grunnleggende norsk ved skolen. Breddeundersøkelsen av skoleledere oppnådde en svarprosent på 56,7 % (N=951 av 1677), mens den av skoleeiere oppnådde en svarprosent på 62 % (N=171 av 276).

2.1 Overordnet utvikling og status i implementeringsprosessen

Evalueringen så langt viser at utviklingen i implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter ikke er entydig. Det er registrert en positiv utvikling på flere områder i evalueringen samtidig som endringene er begrensende på andre områder. Samlet vurderer Rambøll at denne delrapporten viser at det er nødvendig med flere grep for å styrke den videre implementeringen av de nye læreplanene.

Det er i all hovedsak i tilknytning til implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk at det er registrert en positiv utvikling. Et høyere antall skoleledere oppgir nå at læreplanen i grunnleggende norsk er tatt i bruk ved skolene enn ved forrige måling høsten 2008. Læreplanen i grunnleggende norsk er tatt i bruk ved ca 50 % av de videregående skolene og rundt 65 % av grunnskolene i utvalget. Videre viser evalueringen at kjennskapet til læreplanen i grunnleggende norsk og støttemateriell - *Kartleggingsmateriellet Språkkompetanse i grunnleggende norsk* og *Veilederen Språkkompetanse i grunnleggende norsk* - har økt. Ytterligere har det vært en positiv utvikling ved at en høyere andel av skolelederne ved grunnskoler og videregående skoler vurderer at læreplanene fungerer "godt" eller "svært godt" som pedagogiske verktøy. Dette gjelder både læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i morsmål.

Det er imidlertid også identifisert en rekke barrierer i implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Dette gjelder særlig manglende kjennskap til læreplanen i morsmål og *Veiledning i morsmål for språklige minoriteter*. I tillegg er det registrert betydelig usikkerhet på flere områder i implementeringen av de nye læreplanene hos skoleeiere, skoleledere og lærere. Dette gjelder i stor grad valgfrihet med hensyn til læreplan i grunnleggende norsk og kartleggingsverktøy samt manglende kjennskap til lovverk, rettigheter og støttemateriell. Øvrige identifiserte barrierer i implementeringen er en sterk underprioritering av morsmålsopplæring og særlige utfordringer i implementeringen av læreplanen i grunnleggende norsk i videregående opplæring.

Økt innsats på flere områder i implementeringsprosessen er således avgjørende for en videre styrket implementeringsprosess som skal sikre en opplæring til minoritetsspråklige elever i tråd med intensjonene. Det er viktig at det tas konkrete grep for å forsterke den positive utviklingen som finnes på noen områder i implementeringen og at utviklingen igangsettes på de områder hvor det er identifisert barrierer.

2.2 Store utfordringer i implementeringsprosessen i videregående opplæring

Denne rapporten dokumenterer at implementeringsprosessen har kommet mye lengre i grunnskoler enn i videregående skoler. Det er en markant forskjell mellom grunnskoler og videregående skoler samt mellom kommunale og fylkeskommunale skoleeiere på nesten alle områder som evalueringen har fulgt opp. Evalueringen viser følgende:

- Lavere bruk av de nye læreplanene for språklige minoriteter ved videregående skoler
- Lavere kjennskap og bruk av kartleggingsmateriell/verktøy i videregående skoler, sammenlignet med grunnskoler
- Lavere kjennskap til veilederen i språkkompetanse i grunnleggende norsk hos skoleledere ved videregående skoler enn skoleledere ved grunnskoler

Resultatene indikerer at de nye læreplanene er svakere forankret på skoleeiernivået i fylkeskommuner og på skoleledernivået ved videregående skoler, sammenlignet med kommuner og grunnskoler.

Evalueringen har identifisert en sentral barriere for implementering av læreplanen i grunnleggende norsk i videregående opplæring. En særskilt problemstilling for videregående skole er at elever med kort botid i Norge eller svake norskspråklige ferdigheter, ofte ikke vil ha mulighet til å nå nivå 3 etter læreplan i grunnleggende norsk fordi de ikke rekker å nå dette ferdighetsnivået. For noen kan imidlertid forsterket norskopplæring bidra til å styrke norskferdighetene. Ettersom læreplanen i grunnleggende norsk er en overgangsplan, vil elevene som følger denne ikke motta en formell sluttvurdering med karakter. I tillegg til at elevene da ikke får vitnemål fra videregående opplæring, vil dette også hindre eleven i å søke seg inn på høyere utdanning. På den ene siden er det en uheldig konsekvens for minoritetsspråklige med kort botid at de ikke kan søke seg videre til høyere utdanning. På den andre siden vil trolig en stor andel av denne gruppen ha utilstrekkelige ferdigheter til å følge studier på hvor norsk er undervisningsfag.

Samlet sett vurderer derfor Rambøll at det må settes et særlig fokus på den særskilte norskopplæringen i videregående opplæring. Statistikken over antall minoritetsspråklig ungdom med kort botid viser at et dette gjelder et betydelig antall elever. Det bør gis en avklaring fra sentralt hold i forhold til hensikten med læreplanen i grunnleggende norsk, og hvordan skoleeiere og skoleledere skal forholde seg til dette. I tillegg bør det gjøres en vurdering av mulige alternativer til dagens ordning for målgruppen sent ankomne elever. Flere sentrale forskningsstudier av andrespråksopplæring og barn og ungdom viser at det ofte tar fem år før minoritetsspråklige elever mestrer språket på et så høyt nivå at de kan bruke språket tilfredsstillende som læringsredskap. Disse resultatene tatt i betraktning, gir belegg for å si at svært få sent ankomne elever vil nå nivå 3 i løpet av mindre enn fem år¹⁹. På nåværende tidspunkt vurderer Rambøll at det mest fruktbare alternativet er en særlig tilrettelegging for målgruppen sent ankomne elever som innebærer en egen eksamen. I denne sammenheng skal det nevnes at også Østberg-utvalget i sin delinnstilling peker på mulige modeller for å øke elevenes forutsetninger for videregående opplæring ved bruk av innføringsklasser (Vg 0) eller å ta Vg1 over to år.

2.3 Morsmålsopplæringen er sterkt underprioritert

Tendensene til en positiv utvikling som har blitt identifisert i implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk er ikke gjeldende når det gjelder morsmålsopplæring til minoritetsspråklige elever og bruk av læreplanen i morsmål. På alle områder i undersøkelsen fremkommer det at implementeringsprosessen har kommet kort når det gjelder morsmålsfaget og tospråklig fagopplæring. Underprioriteringen består av flere forhold. For det første gir rapporten grunn til å anta at elever som etter opplæringsloven § 2-8 (grunnskolen) og § 3-12 (videregående opplæring) har rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, ikke får slik opplæring. Et mindretall på litt over 20 % av fylkeskommunale skoleeiere oppgir å gi morsmålsopplæring og over 40 % svarer at de ikke vet om dette gis. Til sammenligning sva-

¹⁹ Coelho, Elisabeth: "How long does it take? Lessons from EQAO Data on English language Learners in Ontario Schools."

rer over 70 % av kommunale skoleeiere at de gir morsmålsopplæring. Sett i lys av fylkeskommunale skoleeieres manglende kjennskap til hvorvidt det gis morsmålsopplæring, kan det være grunn til å stille spørsmål om språklige minoriteters rett til morsmålsopplæring er tilstrekkelig ivaretatt i videregående opplæring.

For det andre viser evalueringen at elever som får morsmålsopplæring ikke undervises etter læreplan i morsmål, slik de skal etter forskriften. Av skoleledere som oppgir at det gis morsmålsopplæring, er det kun 39 % av skolelederne i grunnskoler som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk og 32 % av skolelederne ved videregående skoler. Dette indikerer at det gis morsmålsopplæring uten av læreplan i morsmål er tatt i bruk. Dette må betraktes som svært lave andeler tatt i betraktning at læreplan i morsmål er obligatorisk. Et positivt funn er likevel at kjennskapen til læreplanen i morsmål har økt fra 2008 til 2009.

For det tredje indikerer rapporten at morsmålsopplæringen og/eller den tospråklige fagopplæringen prioriteres lavt også når det gjelder oppfølging av undervisningen fra ulike ledelsesnivåer, kompetanseheving av lærere og innkjøp av materiell. Det fremkommer at morsmåls-lærere deltar i mindre grad i kompetansehevingstiltak enn lærere i grunnleggende norsk og at det innkjøpes mindre materiell til morsmål enn til grunnleggende norsk. Samtidig fremgår det at få skoleeiere og skoleledere har lagt føringer for å formalisere samarbeidet mellom morsmålslærere og øvrige lærere. Casestudiene underbygger også at morsmålsopplæringen prioriteres lavere enn faget grunnleggende norsk.

Organisering og innhold i morsmålsopplæring varierer både innad og mellom kommuner og fylkeskommuner. Mens enkelte kommuner har prioritert å satse på kompetanseheving og rekruttering av morsmålslærere, er det andre steder vanskelig å få tak i morsmålslærere generelt eller morsmålslærere med tilstrekkelig kompetanse spesielt. En morsmålsopplæring av god kvalitet fordrer morsmålslærere med kompetanse, i tillegg til et godt samarbeid med øvrige lærere slik at morsmålsopplæringen bidrar til å forsterke elevens språklige og faglige utvikling. Likevel viser evalueringen at kun 26 % av skoleeiere og 46 % av skoleledere har lagt føringer for et formalisert samarbeid mellom morsmålslærere og øvrige lærere. Evalueringen viser at skoleledere som har lagt føringer for formalisert samarbeid ved skolen vurderer samarbeidet ved skolen som bedre.

Denne undersøkelsen indikerer at to forhold er svært viktige for å forklare hvorfor morsmålsopplæring underprioriteres. For det første oppfattes morsmålsopplæring som mindre viktig enn å lære norsk eller andre fag i skolen. Dette er ikke i samsvar med forskning på flerspråklighet som viser at gode ferdigheter på morsmålet kan ha avgjørende betydning for språktilegnelse og læring på andrespråket²⁰. For det andre kan manglende kjennskap til læreplan og regelverk forklare manglende prioritering. Evalueringen viser at det fortsatt er mange skoleledere og skoleeiere som ikke kjenner til at det har kommet nye læreplaner for språklige minoriteter, og færrest kjenner til læreplan i morsmål. Dette setter fokus på både nasjonale myndigheters rolle med hensyn til informasjon og støtte til skoleeiere, samt skoleeieres informasjons- og støtterolle ovenfor skoleledere. I tillegg nødvendiggjør dette mer oppfølging og kontroll. Også i Østberg-utvalgets delinnstilling understrekes at "skoleeiere i marginal utstrekning er kjent med eller følger regelverk, og at rektorer er overlatt til seg selv uten videre oppfølging fra skoleeier"²¹.

Rambøll vurderer at økt satsing på morsmålsopplæring er avgjørende for en vellykket implementeringsprosess. Den manglende kjennskap og bruk av læreplan i morsmål som er dokumentert i denne rapporten indikerer at elever ikke får den særskilte språkopplæring som de har krav på etter forskrift. Dette går ut over de aller mest marginaliserte elevene, og vil få uheldige konsekvenser for elevenes videre skolegang. Sett opp i mot frafallsproblematikk, viser flere studier²² at tidlig innsats er virkningsfullt. Dagens situasjon antyder at få endringer

²⁰ Østberg et al (2009: 134). *Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne*. Delinnstilling.

²¹ Østberg et al (2009: 146). *Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne*. Delinnstilling.

²² Markussen (red.) (2009). *Videregående opplæring for (nesten) alle*. Og Rambøll og NOVA (pågående prosjekt). Tidlig innsats i kommunene – avdekking av optimale innsatspunkter for å hindre frafall i videregående skole.

vil skje uten større kontroll av elevers rett til særskilt språkopplæring, økt informasjon om lovgrunnlag og holdningsendringer til betyningen av morsmål.

2.4 Fortsatt brister i implementeringskjeden

Implementeringen av læreplanene for språklige minoriteter er avhengig av flere nivåer, nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere. En vellykket implementering av de nye læreplanene for språklige minoriteter vil på lang sikt medføre endringer i praksis, herunder didaktiske endringer i skolens og lærernes opplæring og vurderingspraksis når det gjelder minoritetsspråklige elever. Så langt i evalueringen, konkluderer denne rapporten med at implementeringsprosessen ikke har medført betydelige praksisendringer ved de fleste skolene. Det er imidlertid store forskjeller fra skole til skole og mellom kommuner og fylkeskommuner. Et hovedfunn i evalueringen er at grunnskoler har kommet betydelig mye lengre i implementeringsprosessen enn videregående skoler. I dybdeundersøkelsen var det noen skoler og kommuner som utmerket seg med hensyn til å ha kommet lengre i implementeringsprosessen. Ved noen av disse skolene vurderte også skoleleder og lærere i grunnleggende norsk og i morsmål at implementeringen av nye læreplaner hadde skapt endringer i opplæringen. Likevel var konklusjonen hos flertallet av skolene i casestudiene at implementeringen av nye læreplaner i liten grad hadde skapt betydelige didaktiske endringer i opplæringen og i vurderingsarbeidet.

Implementeringsprosessen har nå virket i to år, men verken skoleeiere eller skoleledere opplever seg bedre rustet til å lede implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Skoleeiere og skoleledere i små kommuner har større behov for støtte og oppfølging. Dette setter fokus på behovet for ytterligere kompetanseheving til skoleeier- og skoleledernivået. Her har nasjonale myndigheter et viktig ansvar, selv om det også er påkrevd at skoleeiere og skoleledere selv får økt kompetanse eller tilknytter seg denne. Hvis implementeringen skal nå helt ned til praksisnivået er det avgjørende at skoleeiere og skoleledere kan gi støtte og bistand i implementeringsprosessen. OECD har i flere analyser av den norske utdanningssektoren påpekt at ledelse på alle nivåer i implementeringsprosesser bør styrkes²³, også fra sentralt hold.

Betydningen av sterk implementeringsledelse både fra skoleeier- og skoleledernivå er avgjørende for en vellykket implementering, da disse er sentrale i implementeringskjeden fra nasjonale myndigheter til praksisnivået i skolen. Evalueringen viser stor grad av delegering av beslutninger og oppgaver fra skoleeier- til skoleledernivået. Implementeringen av læreplanene er i stor grad overlatt til den enkelte skole ut i fra behov som finnes lokalt. Dette indikeres blant annet ved at ca 75 % av skolelederne oppgir at beslutningen om hvorvidt læreplan i grunnleggende norsk skal tas i bruk i den særskilte norskopplæringen, er overlatt til skolen.

Det er ikke alle skoleledere som har fulgt opp implementeringsprosessen med tilstrekkelig støtte og oppfølging. Ved mange skoler er mye av det reelle ansvaret lagt til lærere som underviser etter læreplan i grunnleggende norsk og morsmål. I hvilken grad disse har satt seg inn i innholdet i de nye læreplanene for språklige minoriteter er varierende. Behovet for pedagogisk utviklingsledelse på skoleeier- og skoleledernivået fremheves i en lang rekke studier av implementering i utdanningssektoren²⁴. Den uklare ansvarsfordelingen gjør at prosessen rundt implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter ikke er tillagt tilstrekkelig tyngde alle steder, noe som kan føre til at det ikke skjer en reell implementering av læreplanene på skole- og lærernivå. For å sikre en reell implementering må skoleeier holde trykk på skolene og vise at dette er noe som skal prioriteres. Skoleeier må på sin side følge opp implementeringen ved skolene og sikre at implementeringen er forankret i skolens ledelse. I oppfølgingen er det behov for fortsatt satsning på tiltak og kompetanseheving. Denne rapporten viser likevel at andelen skoleledere og skoleeiere som iverksetter tiltak er avtakende.

²³ OECD (2009). OECD Thematic Review in Migrant Education. *Country Background Report for Norway*.

²⁴ Fullan (1992) og Larsen (2005) i Nordhal et al. (2006). *Forebyggende innsats i skolen. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*; og Rapport fra Tidsbruksutvalget (2009).

2.5 Anbefalinger til en styrket implementeringsprosess

Rambøll vurderer at følgende tiltak vil kunne bidra til å styrke prosessen med implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter:

- **Styrke informasjon om de nye læreplanene for språklige minoriteter**

Evalueringen har avdekket at en betydelig andel skoleeiere og skoleledere har manglende kjennskap til og kunnskap om de nye læreplanene for språklige minoriteter, kartleggingsmateriellet og veilederen i språkkompetanse i grunnleggende norsk. Dybdeundersøkelsen viser at også lærere har manglende kunnskap til støttemateriellet og læreplanen i morsmål. Rambøll vurderer at lærere ved andre skoler også har manglende kunnskap, da utgangspunktet for utvalget var å velge de skolene som hadde kommet lengst i implementeringen. Det er også stor usikkerhet om lovgrunnlaget, hvordan dette skal tolkes og hensikten med læreplanene og støttemateriellet. Frivillighetspremisset bidrar også til usikkerhet.

På dette grunnlaget vurderer Rambøll at informasjonen om de nye læreplanene og støttemateriellet må styrkes. Dette er i stor grad nasjonale myndigheters ansvar. I tillegg til mer informasjon til skoleeiere og skoleledere, må også sentrale usikkerheter avklares. Hva som er hensikten med frivillighetsprinsippet, hvordan kommuner og fylkeskommuner bør forholde seg til dette og hva som er påkrevd av skoleeiere og skoleledere, bør kommuniseres tydeligere. Et eksempel på et tiltak som kan bidra til økt kunnskap er en nettside med informasjon om implementeringen, de nye læreplanene, støttemateriellet, lovgrunnlaget og ansvarsområdene til ulike aktører, samt muligheter for kompetanseheving gjennom NAFO og andre.

- **Økt kompetanseheving og styrket implementeringsledelse**

Evalueringen har avdekket et stort behov for økt kompetanseheving hos skoleeiere, skoleledere og lærere. Kompetanse er avgjørende for at opplæringen til minoritetsspråklige elever skal forbedres. Flere etterutdanningstilbud (16 timers, en dags og halv dagskurs) er utarbeidet og tilbys av NAFO. Økt kompetanseheving kan også skje gjennom at kommunen/fylkeskommunen tilknytter seg andre ressurspersoner på feltet. Skoleledere bør oppfordres til å tilrettelegge for at flere lærere kan delta i kurs og at det settes av mer tid til lokalt utviklingsarbeid mellom lærere. Økt deltakelse i videreutdanning kan bidra til å styrke læreres kompetanse i opplæring av minoritetsspråklige, mens flertallet at lærere gjerne bare vil kunne delta i etterutdanning. I slike tilfeller har evalueringen vist at det er nødvendig med flere kurs over en lengre periode slik at fokuset opprettholdes og at nyansatte lærere, eller andre lærere som ikke har vært til stede kursdagene, også får kompetanseheving.

- **Økt satsing på videregående opplæring og avklaring av sentrale usikkerheter i bruken av læreplanen i grunnleggende norsk**

Evalueringen har vist at implementeringsprosessen har kommet betydelig kortere ved videregående skoler enn i grunnskoler, og er mindre forankret hos fylkeskommunale skoleeiere. Det bør derfor rettes et særskilt fokus på videregående opplæring i den videre implementeringsprosessen. Rapporten har vist at manglende sluttvurdering i videregående opplæring for de elevene som ikke rekker å nå nivå 3 en betydelig barriere. Dette er en uheldig konsekvens for minoritetsspråklige med kort botid eller svake norskferdigheter. Rambøll mener at det bør gis en avklaring fra sentralt hold i forhold til hensikten med læreplanen i grunnleggende norsk, og hvordan skoleeiere og skoleledere skal forholde seg til dette. I tillegg bør det gjøres en vurdering av mulige alternativer til dagens ordning for målgruppen sent ankomne elever. Det bør vurderes en særlig tilrettelegging for målgruppen sent ankomne elever som innebærer en egen eksamen. I tillegg må informasjonen fra sentralt holdt særlig styrkes overfor fylkeskommunale skoleeiere, både når det gjelder grunnleggende norsk og morsmålsopplæring.

- **Økt kontroll av skoleeiere og skolelederes morsmålsopplæring**

Rapporten har avdekket til dels svært alvorlige forhold i tilknytning til morsmålsopplæring. Rapporten har vist brudd på forskriften ved at skoler som tilbyr morsmålsopplæring

ikke har tatt i bruk læreplanen i morsmål. Læreplan i morsmål er obligatorisk. Underprioriteringen av morsmåsfaget stiller spørsmål om innholdet og kvaliteten på morsmålsopplæringen. I tillegg er det avdekket et behov for et tilstrekkelig antall kvalifiserte morsmålslærere generelt. Rambøll vurderer at det må settes en særskilt satsing på morsmålsopplæring med det formål å øke fagets status og kunnskap om betydningen av å beherske morsmålet for språkutvikling på andrespråket. Rambøll vurderer at morsmålsopplæringen i større grad må kontrolleres og føres tilsyn med. Fylkesmannen har her et ansvar som tilsynsmyndighet.

3. EXECUTIVE SUMMARY

The New Subject Curricula in Basic Norwegian and Mother Tongue for Language Minorities in relation to the Knowledge Promotion were settled by the Ministry of Education and Research 2 July 2007. The curricula for language minorities in primary and lower secondary school, as well as the first year in upper secondary school, have been in function since the school year 2007-2008. The curricula have been in function for primary school, lower and upper secondary school since the school year 2009-2010.

During the period 2008-2011, Rambøll is conducting an evaluation of the consequences of the New Subject Curricula in Basic Norwegian and Mother Tongue for Language Minorities on commission by the Directorate for Education and Training. The evaluation will consist of three annual surveys among school owners and school administrators, as well as two turns of in-depth studies. The purpose of conducting annual inquiries is to identify developmental features in the implementation and use of the curricula for language minorities.

This report constitutes the second delivery in the evaluation. The existing report presents results from other surveys conducted among school owners and school administrators autumn 2009, together with in-depth studies conducted in schools selected on local and regional level. Interviews with representatives from the school owner on local and regional level were conducted in the case studies as well as school administrators, teachers in mother tongue and basic Norwegian. The survey of the school administrators attained a reply percentage of 56,7 per cent (N=951 out of 1677), whereas the reply percentage among school owners was 62 per cent (N=171 out of 276).

3.1 General development and status of the implementation process

So far, the evaluation shows that the development of the new curricula for language minorities is ambiguous. A positive development has been recorded in several areas, but change is coincidentally limited in other areas. As a whole, Rambøll argues that this delivery shows the need for more measures in order to strengthen the further implementation of the new curricula.

It is principally the implementation of the new curricula in basic Norwegian which shows signs of progress. The number of school administrators who state that the curriculum for basic Norwegian is in use in schools is now higher than it was in autumn 2008. The curriculum for basic Norwegian is in use in 50 per cent of upper secondary schools and approximately 65 per cent of the lower and secondary schools. Furthermore, the evaluation shows that the knowledge of the curriculum for basic Norwegian and support material – the mapping material *Language Competency in Basic Norwegian* and *The Guide to Language Competency in Basic Norwegian* has increased. Additionally, the fact that a higher amount of school administrators in primary, lower and upper secondary school state that the curricula work "well" or "very well" as pedagogical tools, reflects a positive development. This applies to the basic Norwegian curriculum as well as the mother tongue curriculum.

However, a number of barriers in the implementation of the new curricula for language minorities have been identified. This applies particularly to the insufficient knowledge about the mother tongue curriculum and *The Guide to Language Competency in Basic Norwegian*. School owners, school administrators and teachers have displayed a significant uncertainty regarding several areas of the implementation. This is to a great extent related to the freedom of choice the curriculum in basic Norwegian allows, but also to the mapping tools as well as an insufficient knowledge of legal rules, pupils' rights and support materials. The remaining registered barriers in the implementation is the fact that mother tongue education is poorly prioritized, and challenges in the implementation of the curriculum in basic Norwegian that are particular to the teaching of basic Norwegian in upper secondary education and training.

Increased effort on several areas in the implementation process is thus crucial to strengthen the implementation process and ensure that minority language pupils get the training which corresponds to the intentions. It is important to implement measures to reinforce the positive development which already exists in some parts of the implementation, and that the development is initiated on the areas where barriers have been identified.

3.2 Substantial challenges in the implementation process in upper secondary education and training

This report documents the fact that the implementation process is considerably more advanced in primary and lower secondary schools than in upper secondary schools. The contrast between primary and lower secondary schools and upper secondary schools is marked. There is also a marked contrast between school owners on local and regional level in almost all the fields the evaluation has followed up. The evaluation shows the following:

- A lower degree of the use of curriculum for language minority pupils in upper secondary schools
- A lower degree of knowledge and use of the mapping material in upper secondary schools than in primary and lower secondary schools
- A lower degree of knowledge of the guide for language competency in basic Norwegian among the school administrators in upper secondary schools than in primary and lower secondary schools

The results suggest that the new curricula have a weaker foundation among school owners on regional level and among school administrators in upper secondary schools compared to local primary and lower secondary schools and municipalities.

The evaluation has identified a central barrier to the implementation of the curriculum for basic Norwegian in upper secondary education and training. A problem exclusive to upper secondary schools is the tendency that newly arrived pupils with weak Norwegian language skills in Norway often are not able of reaching the third stage in the curriculum for basic Norwegian because they do not reach this level of competence. Because the curriculum for basic Norwegian is a transitional plan, the pupils who follow it will not receive a formal final assessment with a mark. In addition to the fact that the pupils consequently do not receive a diploma from upper secondary education and training, they are thus unable to apply for higher education. On the one hand, this is an unfortunate consequence for newly arrived minority language pupils, and prevents them from applying for higher education. On the other hand, a large percentage of this group would have insufficient language skills to manage studies which are taught in Norwegian.

As a whole, Rambøll consequently suggests that there is a need for a sharper focus on the differentiated Norwegian language education in upper secondary education and training. Statistics on newly arrived minority language adolescents show that this applies to a considerable number of pupils. The purpose of the curriculum for basic Norwegian, and how school owners and school administrators should respond to it, should be clarified centrally. Additionally, possible alternatives to the arrangement in work today should be considered, especially in relation to the target group of pupils who have recently arrived. A number of central research studies on second language training, children and adolescents show that it normally takes a minimum of five years to reach a high level of language competency in order to use the language as a successful learning tool. These results prove the assertion that very few pupils who have arrived recently will be able to reach the third stage in less than five years²⁵. At present, Rambøll considers a specially adapted education which includes a separate examination for the target group of pupils who have recently arrived, to be the most productive alternative. It is worth mentioning in this context that the Østberg Committee has suggested a similar approach to increase the pupils' chances of reaching upper secondary education and training by implementing introductory classes (Vg 0) or by taking Vg1 during the course of two years.

²⁵ Coelho, Elisabeth: "How long does it take? Lessons from EQAO Data on English language learners in Ontario Schools."

3.3 Mother tongue education is poorly prioritized

The tendencies of a positive development identified in the implementation of the curriculum for basic Norwegian does not apply to the mother tongue training of minority language pupils and the use of the curriculum for mother tongue. All the fields in the inquiry show that the implementation process is far from advanced with regard to mother tongue education and bilingual vocational training. The poor prioritization is due to several factors. Firstly, the report makes cause to presume that the pupils who have the right to mother tongue education and/or bilingual vocational training according to § 2.8 in the Act Relating to Primary and Secondary Education (Education Act) do not in fact get this training. 20 per cent, which is a minority of the regional school owners, state that they provide mother tongue education, and 40 per cent state that they do not know whether they provide it or not. In comparison, 70 per cent of the local school owners state that they provide mother tongue education. In light of the regional school owners' deficient knowledge of the degree of training they provide, there might be reason to question whether or not language minority pupils' right to mother tongue education is sufficiently protected in upper secondary education and training.

Secondly, the evaluation indicates that the pupils who do receive mother tongue education are not taught according to the mother tongue curriculum and regulations. Only 39 per cent of the school administrators in primary and lower secondary schools and 32 per cent of the school administrators in upper secondary schools state that the mother tongue curriculum is in use. These numbers indicate that mother tongue education is provided without using the curriculum. These parts should be considered very small considering the fact that the mother tongue curriculum is mandatory. One positive aspect, however, is the fact that the knowledge about the curriculum has increased from 2008 until 2009.

Thirdly, the report indicates that the mother tongue education and/or the bilingual vocational training is poorly prioritized when it comes to the continuous observation of the teaching from different levels of administrative management, the upgrading of teacher skills and the buying of materials. The report shows that mother-tongue teachers participate less in measures to upgrade teacher skills than the teachers in basic Norwegian. It also shows that few school owners and school administrators make provisions to formalize the cooperation between mother-tongue teachers and other teachers. The case studies also substantiate the notion that mother tongue education is less prioritized than the subject basic Norwegian.

The content and organization of mother tongue education varies both on and between local and regional level. Whereas some municipalities have given high priority to the upgrading of skills and the recruitment of mother-tongue teachers, others have trouble recruiting mother-tongue teachers. Mother-tongue teachers with adequate competency is particularly difficult to recruit in some municipalities. A high quality mother tongue education requires mother-tongue teachers with competency, as well as a good cooperation with the other teachers to strengthen the pupils' language and professional skills. The evaluation shows nevertheless that only 26 per cent of the school owners and 46 per cent of the school administrators have made provisions for formalized collaboration between mother-tongue teachers and other teachers. The school administrators who have made provisions for formalized collaboration consider the collaboration in the school to be better, according to the evaluation.

The survey indicates that two factors are extremely important when it comes to explaining why mother tongue education is poorly prioritized. Firstly, mother tongue education is considered less important than learning Norwegians or other subjects in school. This is not in accordance with research on multilingualism, which shows that good language skills in the mother tongue language are vital to language acquisition and second language learning²⁶. Secondly, the insufficient knowledge of curricula and regulations could explain the poor prioritization. The evaluation shows that there are still a number of school owners and school administrators who are not aware of the new set of curricula for language minorities, and few

²⁶ Østberg et al (2009:134) *Opplæringsstilbudet til barn, unge og voksne*. (Delivery).

are acquainted with the mother tongue curriculum. This puts the need for national authorities to support and inform school owners on the agenda, and also the need for school owners to support and inform school administrators. Additionally, this necessitates a more continuous observation and control. The delivery compiled by the Østberg Committee also emphasizes that "the school owners are to a little extent familiar with or abiding to regulations, and that head teachers are left to their own devices without further supervision from the school owner²⁷".

Rambøll suggests that an increased effort on mother tongue education is vital to a successful implementation process. The insufficient knowledge and use of the curriculum for mother tongue documented in this report indicates that the pupils do not get the language training they are entitled to according to regulations. This affects the pupils who are already marginalized, and the negative consequences for the pupils' further education are severe. Early efforts to diminish the drop-out rate have proven to be effective²⁸. The current situation suggests that little change will occur without a firmer control of the pupils' rights to differentiated Norwegian education, more information about legislation and a stronger focus on the importance of mother tongue education in general.

3.4 Defects in the implementation process

The implementation of the curricula for language minorities is dependent on several levels: national authorities, school owners, school administrators and teachers. A successful implementation of the new curricula for language minorities will in the long run cause changes in practice, including didactic changes in the training of schools and teachers, and the way minority pupils are assessed. At this stage in the evaluation process, this report concludes that the implementation process has not caused considerable changes in practice in most schools. There are however significant changes between schools in each municipality and county authority. One of the major findings in the evaluation shows that primary and lower secondary schools have come remarkably further in the implementation process compared to upper secondary schools. The survey shows that some schools and municipalities are considerably more advanced in the implementation process. In some of these schools, school administrators and teachers state that the new curricula have made changes come about in the teaching of basic Norwegian and mother tongue. However, a majority of the schools in the case studies state that the implementation of new curricula had to a little extent made didactic changes or changes in assessment come about.

The implementation process has now been in effect for two years, but neither the school owners nor the school administrators feel better equipped to lead the implementation of the new curricula for language minorities. School owners and school administrators in smaller municipalities have expressed a stronger need for support and supervision. This emphasizes the need for further upgrading of skills for school owners and school administrators. National authorities clearly have an obligation in this respect, but the school owners and school administrators are also to a certain extent responsible to upgrade their skills. If the implementation is to reach down to the basic practice level, school owners and administrators must be supportive during the process. OECD has conducted several analyses of the Norwegian education sector²⁹, and concluded that management of the implementation process on all levels, including national level, should be strengthened.

A strong implementation management is crucial to achieve a successful implementation. This applies to school owners and school administrators, who are central in the implementation chain from national authorities to the level of practice on schools. The evaluation shows a high degree of delegating decisions and tasks from school owners to school administrators. The implementation of curricula is to a large extent left to every school based on local needs. This is indicated by the fact that approximately 75 per cent of the school administrators state

²⁷ Østberg et al (2009:146). *Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne*. (Delivery)

²⁸ Markussen (red.) (2009). *Videre opplæring for (nesten) alle*; Rambøll og NOVA (projects conducted at the moment). *Tidlig innsats i kommunene – avdekking av optimale innsatspunkter for å hindre frafall i videregående skole*.

²⁹ OECD (2009). *OECD Thematic Review in Migrant Education. County Background Report for Norway*.

that the decision whether or not the curriculum for basic Norwegian should be used, is left to the school.

Not all school administrators have followed up the implementation process with sufficient support. In many schools, the real responsibility is left to the teachers who teach the curriculum for Basic Norwegian and mother tongue. The extent to which these teachers are acquainted with the content of the new curricula, varies. The need for pedagogical development management on school owner and school administrator level is emphasized in a number of studies on the implementation in the education sector³⁰. The effect of the vague distribution of responsibility in the implementation process for the curricula for language minorities is that they are not prioritized as they should have been, and the result is that the implementation on all levels is not reliable. To secure a reliable implementation, the school owners must maintain pressure on the schools and show that this must be prioritized. School owners must follow up the implementation in schools and ensure that the implementation is rooted in the school administration. In the follow up process there is a need for continued focus on measures and the upgrading of skills. This report shows, however, that the percentage of school administrators and school owners who do make measures is decreasing.

3.5 Recommendations for a strengthened implementation process

Rambøll considers the following measures to be beneficial in the strengthening of the implementation of new curricula for language minorities:

- **Increase information about the new curricula for language minorities**

The evaluation has revealed the fact that a considerable part of school owners and school administrators have insufficient knowledge about the new curricula for language minorities, mapping material and the guide to language competency in basic Norwegian. The survey shows that the teachers do not have sufficient knowledge about the support material and curricula for mother tongue education. Consequently, Rambøll considers that teachers in other schools do not have sufficient knowledge, as the basis for the selection were schools that were most advanced in the implementation process. Uncertainty about the legislation, how it is to be read and the purpose of the curricula and support material, is also widespread. The premise of voluntariness also creates uncertainty.

On the basis of these findings, Rambøll suggests that information about the new curricula and support material needs to be strengthened. This is mainly the responsibility of the national authorities. In addition to more information to school owners and school administrators, national uncertainties need to be clarified. The purpose of the premise of voluntariness, how local and regional level should relate to it and what is required by school owners and school administrators, should be conveyed more clearly. One of the measures that could help enhance the knowledge is a web page with information about the implementation, the new curricula, support material, legislation and the fields of responsibility of the different participants, as well as the possibilities of the upgrading of skills through for instance NAFO.

- **Increase upgrading of skills and a strengthened implementation management**

The evaluation has revealed a need for the increased upgrading of the skills of school owners, school administrators and teachers. Competency is crucial to improve the training of minority language pupils. Several supplementary training courses (16 hour, one day and half day) have been prepared and are offered by NAFO. The upgrading of skills can also be obtained if the municipality or county authority use other people of resource in this field. School administrators are encouraged to arrange for more teachers to attend courses and to contribute to the strengthening of local development among teachers. Increased continuing educa-

³⁰ Fullan (1992) and Larsen (2005) in Nordhal et al. (2006). *Forebyggende innsats i skolen, Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*; og Rapport fra Tidsbruksutvalget (2009).

tion could strengthen the competency of the teachers in relation to the training of minority language pupils, whereas a number of teachers will only have the opportunity of supplementary training. In these instances, the evaluation has revealed the need for several courses during a longer period of time to maintain the focus. In this way, newly employed teachers, or other teachers who were not present on the courses, will also have the opportunity of upgrading their skills.

- **Increased focus on upper secondary education and training and settling of confusion on national level relating to the use of the curriculum for basic Norwegian**

The evaluation has indicated that the implementation process is far less advanced in upper secondary school compared to primary and lower secondary school, and is far less rooted in the regional school owners. That is why there should be a strong focus on the implementation process in upper secondary education and training. The report shows that the fact that the final assessment for the pupils who do not reach the third stage is insufficient, is a strong barrier. This has negative consequences for newly arrived minority pupils or other pupils with inadequate Norwegian skills. Rambøll suggests that the purpose of the curricula for basic Norwegian should be declared on national level, and also how school administrators and school owners should relate to it. Furthermore, alternatives to the current arrangement relating to pupils who have arrived recently, should be considered. A special accommodation for the target group of pupils who have arrived recently should be made. It should include a separate examination. Additionally, information from national authorities to the regional school owners, both with regard to basic Norwegian and mother tongue education, must be strengthened.

- **Increased control of school owners and school administrators' mother tongue education**

The report has revealed that grave circumstances relating to mother tongue education have been discovered. The report has showed breach of regulations. Schools that offer mother tongue education have not been using the curriculum for mother tongue education. The curriculum is mandatory. The poor prioritization questions the content and quality of mother tongue education. Furthermore, a general need for a sufficient number of qualified mother-tongue teachers has been discovered. Rambøll suggests that there is a need for an increased effort in the field of mother tongue education with the purpose of strengthening the status of the subject. The value of mastering mother tongue language in order to learn a second language, should also be stressed. Rambøll recommends that the mother tongue education should be controlled and supervised to a greater extent. The county governor on regional level should be the supervising authority.

4. STATUS FOR IMPLEMENTERINGSPROSESSEN

I dette kapittelet presenteres funn fra breddeundersøkelsen blant skoleeiere og skoleledere som ble gjennomført i september 2009. Tallene analyseres og sammenlignes med funn fra den forrige breddeundersøkelsen fra oktober 2008. Hovedfokus for kapittelet er å beskrive status for implementeringsprosessen og å analysere utviklingen i bruken av de nye læreplanene for språklige minoriteter.

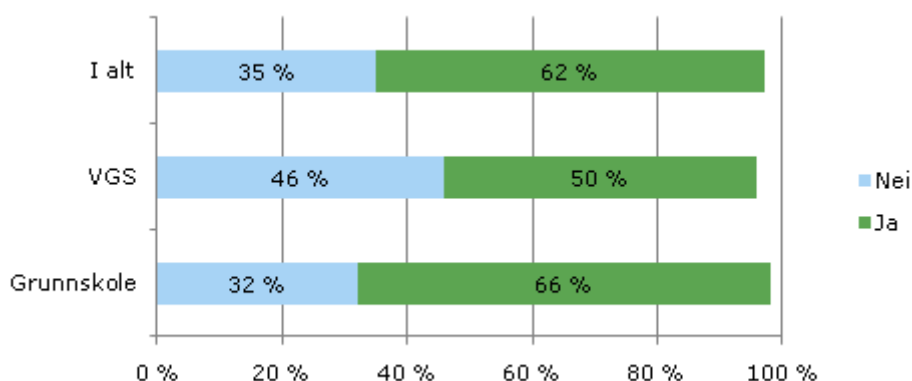
Veien fra det politiske nivå til praksisfeltet er lang i forbindelse med implementering av nye læreplaner. En måte å forstå det komplekse feltet læreplanvirkeligheten spenner over, er ved å se på implementeringen av læreplaner fra at de vedtas på nasjonalt nivå, til hvordan læreplanene oppfattes og vurderes av skoleeiere, skoleledere og lærere, til hvordan læreplanene praktiseres, og til slutt hvordan læreplanene erfares³¹. I dette kapittelet setter vi derfor først fokus på status for bruken av læreplanene, og deretter på hvordan de nye læreplanene vurderes av skoleledere og skoleeiere. For å få innblikk i status og utvikling i praktiseringen av læreplanene på skolene, ses det på samarbeid mellom morsmåls lærere og øvrige lærere i skolene. Videre undersøkes overføring av elever fra grunnleggende norsk til ordinær opplæring, som også sier noe om hvordan læreplanene praktiseres. Kapittelet avsluttes med å undersøke hvorvidt skoleledere og skoleeiere opplever at implementering av nye læreplaner har medført endringer i praksis.

4.1 Bruk av læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

Breddeundersøkelsen viser at per september 2009 oppgir over halvparten av skolelederne at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk. Totalt 62 % av grunnskoler og videregående skoler har tatt læreplanen i bruk, mens 35 % av skolene ikke har tatt den i bruk. Sammenlignet med siste måling i oktober 2008 har det derfor vært en økt bruk. I 2008 var det 46 % av skolene som ikke hadde tatt læreplanen i bruk. Dette tilsvarer en økning på ca 10 % flere skoler som har tatt læreplan i grunnleggende norsk i bruk. Utviklingen i andelen som har tatt i bruk læreplanen i grunnleggende norsk må også ses i sammenheng med muligheten for å gå opp til eksamen i norsk som andrespråk (NOA). Det var anledning til å gå opp til eksamen i NOA inntil våren 2009, men denne fristen ble senere utvidet til våren 2010.

Det er fortsatt en markant forskjell mellom grunnskoler og videregående skoler. Det er en langt større andel grunnskoler som har tatt læreplanen i bruk, sammenlignet med videregående skoler. Figur 4.1 viser prosentandelen skoler som har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk, fordelt på skoleledere i grunnskoler og i videregående skoler.

Figur 4.1: "Har skolen tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk?" N skoleledere grunnskole = 773, N skoleledere videregående skole = 225

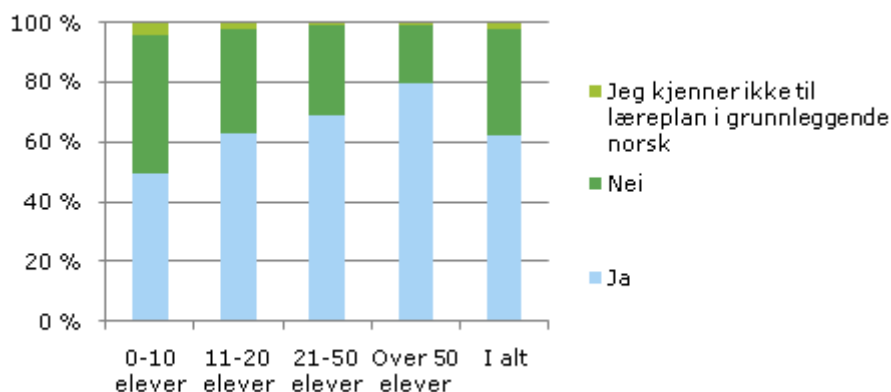


³¹ Goodlad et al (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*.

Figur 4.1 viser at 66 % av skolelederne ved grunnskoler oppgir at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk. 32 % sier at den ikke er tatt i bruk. Når det gjelder skoleledere ved videregående skoler, oppgir 50 % at læreplanen er tatt i bruk, mens 46 % oppgir at den ikke er tatt i bruk.

Figur 4.2 viser prosentandelen skoleledere som oppgir at læreplanen er tatt i bruk, fordelt på antallet minoritetsspråklige elever ved skolen.

Figur 4.2: Har skolen tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk?, fordelt på antall minoritetsspråklige elever ved skolen. N = skoleledere 997.



Figur 4.2 viser at læreplanen oftere tas i bruk ved de skolene hvor det er flere minoritetsspråklige elever. Til tross for dette, har Oslo kommune med flest minoritetsspråklige elever i landet, valgt å *ikke* følge læreplanen³². Skoler i Oslo kommune er ikke med i utvalget i denne undersøkelsen. Det er interessant å vite mer om hva som ligger bak valget om å ta læreplanen i grunnleggende norsk i bruk. Dette er fokus for neste avsnitt.

4.1.1 Hva kan forklare at læreplan i grunnleggende norsk tas i bruk?

Datamaterialet i evalueringen indikerer at flere forhold har betydning for hvorvidt læreplanen i grunnleggende norsk tas i bruk. Både skoleeier- og skoleledernivåets kjennskap til læreplanen og holdninger til denne har betydning for bruk.

Breddeundersøkelsen viser at en liten andel av skoleeierne har pålagt skoleledere å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk. Rundt 75 % av skolelederne oppgir at beslutningen om hvorvidt læreplan i grunnleggende norsk skal tas i bruk i den særskilte norskopplæringen, er overlatt til skolen. Herunder er det 43 % av skolelederne som har svart at det er skoleleder som fatter beslutningen om bruk av læreplan i grunnleggende norsk, mens 30 % av skolelederne oppgir at denne avgjørelsen er overlatt til lærer eller ansvarlig for den særskilte norskopplæringen.

Resultatene indikerer at skoleeiernivået i stor grad har delegert ansvaret for hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge, til skolene. Dette kan tolkes på flere måter, avhengig av hvilken begrunnelse som ligger bak dette valget. På den ene siden kan det være positivt at valget delegeres til den enkelte skoleleder, ettersom skoleleder kan fatte avgjørelsen på bakgrunn av den enkelte elev og lokale forutsetninger og behov ved den enkelte skole. På den andre siden kan dette tyde på at den særskilte norskopplæringen ikke er tilstrekkelig forankret hos skoleeier. Dette indikerer at bruk av læreplanen i grunnleggende norsk i liten utstrekning er et prioritert skolepolitisk spørsmål i kommunene og fylkeskommunene siden beslutningen i stor grad er delegert til skoleleder.

Den andelen skoleledere som har oppgitt at læreplan i grunnleggende norsk ikke er tatt i bruk, har fått anledning til å begrunne dette i åpen svarkategori. Disse skolelederne har oppgitt følgende grunner til at læreplan i grunnleggende norsk ikke er tatt i bruk:

³² Kulbrandstad og Kulbrandstad (2008). *Norsk som andrespråk ut av rekka gikk – norskopplæring for minoritetsspråklige elever ved et veiskille.*

- Den særskilte norskopplæringen gis etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk
- Skolen er i ferd med å starte implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk
- Manglende tid til å prioritere implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk

Skolelederes begrunnelser i åpen svarkategori kan indikere flere retninger på den videre utviklingen for implementeringsprosessen. At den særskilte norskopplæringen gis etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk, indikerer lite om hva som er innholdet i den særskilte norskopplæringen. Vi kan derfor ikke slutte hvorvidt elevene får den opplæringen de har krav på. Østberg-utvalget påpeker imidlertid at muligheten for å gi tilpasninger etter ordinær læreplan i norsk kan ha ført til store variasjoner og at "[f]or en del skoleeiere har muligheten resultert i omfattende arbeid og vel bearbejdede tilpasninger, hos andre kan det synes som om tilpasninger først og fremst har funnet sted på papiret og mange synes ikke en gang å ha kjennskap til den nye læreplanen"³³. Gjennom dybdestudiene har Rambøll erfaring med at noen lærere ga utrykk for at å gi opplæring etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk, ble betraktet som mindre krevende enn å implementere en ny læreplan. En viktig betraktning i denne sammenheng er hvorvidt begrunnelsen for ikke å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk bunnar i skolens, læreres eller elevens behov. Dette er noe som med fordel vil kunne følges opp i evalueringens videre datainnsamlinger.

Når det gjelder skoleledere som sier at de er i ferd med å implementere læreplanen i grunnleggende norsk, gir dette indikasjoner på at flere skoler vil implementere læreplanen på et senere tidspunkt. Det kan derfor tenkes at antallet skoler som implementerer læreplanen vil øke. At skoleledere begrunner at læreplanen ikke er tatt i bruk med manglende tid til å prioritere dette, antyder at minoritetsspråkliges opplæring ikke er et prioritert område for skoleledere. Det er rimelig å anta at skoleledere som gir dette svaret ikke har tatt seg tid til en reell vurdering av de to opplæringsalternativene og hva som i størst mulig grad vil imøtekomme elevenes opplæringsbehov og hva skolen vil være i stand til å tilby.

Som vi så i figur 4.1 utgjør de videregående skolene flertallet av de skolene som ikke har tatt læreplan i grunnleggende norsk i bruk. Bredde- og dybdeundersøkelsen indikerer at det er noen særskilte årsaker til at læreplanen i mindre grad er tatt i bruk i videregående skoler, sammenlignet med i grunnskoler. I det følgende vil vi se særskilt på hva som kan skyldes at færre videregående skoler har tatt læreplanen i bruk.

4.1.2 Hva kan forklare at få videregående skoler har tatt i bruk læreplanen i grunnleggende norsk?

Læreplanene ble iverksatt i skoleåret 2007-2008, mens de videregående skolene fikk anledning til å benytte seg av en overgangsordning på inntil to år. Det foreliggende skoleåret er det første hvor de videregående skolene ikke lenger har anledning til å følge læreplan i Norsk som andrespråk. Per januar 2010 ble dette imidlertid endret, da Utdanningsdirektoratet meldte om at overgangsordningen forlenges foreløpig for 2010³⁴. At de videregående skolene ikke hadde anledning til å benytte læreplan i norsk som andrespråk, på måletidspunktet i september 2009³⁵, før siste melding om forlenging, kan bidra til å forklare hvorfor videregående skoler har kommet kortere i implementeringsprosessen enn grunnskoler.

Videre fremkommer det, i følge skoleeiere og skoleledere i breddeundersøkelsen, en annen sentral årsak til at færre videregående skoler har tatt læreplanen i bruk. Læreplanen i grunnleggende norsk stiller krav om at eleven skal nå nivå 3 før de kan overføres til ordinær opplæring. Dette innebærer at elever som ikke når nivå 3 før de skal avslutte videregående opplæring ikke får sluttvurdering med karakter i faget. Dette resulterer i at eleven ikke mottar vitnemål til tross for at eleven kan være på et faglig høyere nivå i andre fag. Dette er hoved-

³³ Østberg et al (2009). *Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne*. Delinnstilling.

³⁴ Utdanningsdirektoratet [03.03.2010]. "Eksamen i norsk som andrespråk".

³⁵ Et unntak her er privatiser, som hadde denne muligheten.

saklig en problemstilling i forhold til *sent ankomne elever med kort botid* i Norge. Det er ingen klar definisjon på kort botid eller sent ankomne elever. I Rambøll-rapporten *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge*³⁶, benyttes 5 år som en øvre grense for kort botid. Dette kan være en hensiktsmessig avgrensning i den foreliggende rapporten fordi det synes å være bred enighet i forskningen om at det ofte tar 5 år før et språk på en tilfredsstillende måte kan brukes som et lærings- og tankeredskap³⁷.

I breddeundersøkelsen oppgir skoleledere som begrunnelse for hvorfor læreplanen ikke er tatt i bruk, at det gis tilpasninger etter ordinær læreplan i norsk. Flere skoleledere i videregående skoler har i åpen svarkategori i breddeundersøkelsen skrevet at åraken er at elevene ikke vil få sluttarakter hvis læreplanen i grunnleggende norsk hadde blitt fulgt. Også i dybdeundersøkelsen, vurderte skolelederne og lærerne ved de videregående skolene Rambøll besøkte at kravet om at elevene skal nå nivå 3 før de kan overføres til ordinær opplæring er lite hensiktsmessig. De påpeker at det er urealistisk at elever med kort botid i Norge skal nå nivå 3 i læreplan i grunnleggende norsk. Skoleledere og lærere ved de videregående skolene i dybdeundersøkelsen påpekte også at manglende sluttvurdering fratru elevene mulighet til å søke seg videre til høyere utdanning. De opplevde dette som diskriminerende sett i sammenheng med høye krav for å nå nivå 3 i læreplan i grunnleggende norsk.

Skolelederne og lærerne i dybdeundersøkelsen mente videre at det ikke er noen god løsning at elever som har fått særskilt norskopplæring etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk skal gå opp til eksamen i norsk på lik linje med andre elever. Ettersom elever med kort botid ikke har det samme språklige utgangspunkt risikerer de å få en dårlig karakter når de skal måles mot elever som har hatt tilstrekkelige norskkferdigheter til å følge ordinær opplæring. En høy strykprosent eller dårlig karakter vil uansett kunne forhindre elevene i å søke på høyere utdanning.

Flere sentrale forskningsstudier av andrespråkopplæring hos barn og ungdom viser at det ofte tar fem år før minoritetsspråklige elever mestrer språket på et så høyt nivå at de på en tilfredsstillende måte kan bruke språket som læringsredskap³⁸. Disse resultatene tatt i betraktning, gir belegg for å si at det er urealistisk at flertallet av sent ankomne elever skal nå nivå 3 under fem år³⁹. Det er viktig å understreke at det her vil være individuelle forskjeller. Faktorer som utdanningsbakgrunn og kjennskap til andre (fortrinnsvis vestlige) språk vil ha betydning for elevens progresjon og språkutvikling på andrespråket. For flertallet fremstår likevel målet som urealistisk. Denne problemstillingen fremheves også i Østberg-utvalgets delinnstilling "Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne"⁴⁰:

"For elever som kommer sent i skoleløpet og for voksne, kan læreplanen i grunnleggende norsk innebære store utfordringer. Det at læreplanen er uten vurdering i form av karakter, er rapportert som en bekymring med hensyn til disse elevgruppene. På kort tid skal de tilegne seg norsk og gå opp etter samme læreplan som andre elever [...]. Flere lærere og rektorer utvalget har vært i kontakt med har uttrykt bekymring for at elever ikke skal klare å gå opp til ordinær eksamen, da læreplanen i norsk blir forstått som svært omfattende og krevende. Elevene kan risikere ikke å få karakter i norsk og vil dermed ikke oppnå et fullverdig vitnemål."

Rambøll vurderer således at en avklaring og vurdering av mulige alternativer til dagens ordning for målgruppen sent ankomne elever er påkrevd. Statistikken over antall minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge viser at dette gjelder et betydelig antall elever. I

³⁶ Rambøll (2008). *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge*. Rapport.

³⁷ Coelho. How long does it take? Lessons from EQAO Data on English language Learners in Ontario Schools; og Bakken (2007). *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*.

³⁸ Coelho. How long does it take? Lessons from EQAO Data on English language Learners in Ontario Schools; og Bakken (2007). *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*.

³⁹ Coelho, Elisabeth: How long does it take? Lessons from EQAO Data on English language Learners in Ontario Schools..

⁴⁰ Østberg et al (2009). *Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne*. Delinnstilling.

2008 var det 8196 personer mellom 13 og 18 år som fikk oppholdstillatelse som flyktning, familiegjenforent eller arbeidsinnvandrere (arbeidstillatelse). Antallet fordelte seg relativt jevnt mellom alderskategoriene 13-5 og 16-18.

Minoritetsspråklige elever er en heterogen gruppe, hvilket både understrekes av Else Ryen⁴¹ og Kulbrandstad og Kulbrandstad⁴². Ryen argumenterer for å skille mellom ulike grupper minoritetselever når man vurderer ulike former for andrespråksopplæring. De særskilte utfordringene sent ankomne elever møter i videregående opplæring taler for en særlig tilrettelegging for denne målgruppen. En egen eksamen for denne målgruppen kan være en mulighet. En egen eksamen trenger imidlertid ikke å bety at de må følge en egen læreplan eller tas ut av opplæringen, hvilket var noe av kritikken mot den tidligere Læreplan i norsk som andrespråk.

Det vil være en betydelig fordel å sikre at elever har gode norskferdigheter på et tidlig tidspunkt, for å styrke elevens muligheter i utdannings- og yrkesliv på lengre sikt. Østberg-utvalget påpeker at overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring er særlig avgjørende. I utvalgets delinnstilling er det foreløpig foreslått to mulige modeller for å styrke overgangen fra ungdomsskolen til videregående opplæring og hindre frafall i videregående opplæring⁴³. For det første foreslås det å gi elever med svært dårlige norskferdigheter tilbud om et år i innføringsklasse før man går over på Vg1. Det understrekes at ordningen bør være fleksibel slik at det er mulig å bruke kortere eller lengre tid. For det andre foreslås det å ta Vg1 over to år hvis eleven trenger lengre tid på å tilegne seg fagene. Ettersom elevene ofte ikke er innstilt på å bruke lengre tid på videregående opplæring, krever begge disse ordningene noen tiltak for å øke elevenes motivasjon på dette området.

4.1.3 Oppsummering

Flere skoler har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk i 2009 enn i 2008. Til tross for dette er det likevel kun litt over halvparten av skolene som samlet sett har tatt læreplanen i bruk.

Det er en betydelig forskjell mellom grunnskoler og videregående skoler. Implementeringsprosessen er kommet svært mye kortere i videregående opplæring, og på denne bakgrunn kan det konkluderes med at det er stort behov for å rette fokus mot de videregående skolene og fylkeskommunale skoleeiere når det gjelder opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Mangel på slutt karakter i grunnleggende norsk er identifisert som en sentral barriere for implementering av læreplan i grunnleggende norsk. Dette berører i særlig grad sent ankomne elever i videregående opplæring.

Læreplanen tas oftere i bruk ved skoler med et høyt antall minoritetsspråklige elever, mens skoler hvor det er få minoritetsspråklige elever oftere gir særskilt norskopplæring etter tilpasninger etter ordinær læreplan i norsk. Oslo kommune er et unntak i denne sammenheng. Evalueringen viser ikke hva som er innholdet i denne opplæringen, og kan derfor ikke si noe om elevene får den opplæringen de har krav på.

Resultatene indikerer at skoleeierne i stor grad har delegert ansvaret for hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge, til skolene. Det fremkommer også at en del skoleledere overlater denne avgjørelsen til lærer eller ansvarlig for den særskilte norskopplæringen. Dette kan bety at den særskilte norskopplæringen er lite forankret hos flere skoleeiere og skoleledere. Videre indikerer dette at bruk av læreplanen i grunnleggende norsk i liten utstrekning er et prioritert skolepolitisk spørsmål i kommunene og fylkeskommunene siden beslutningen i stor grad er delegert til skoleleder.

⁴¹ Ryen, Else (2007). *Tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever*.

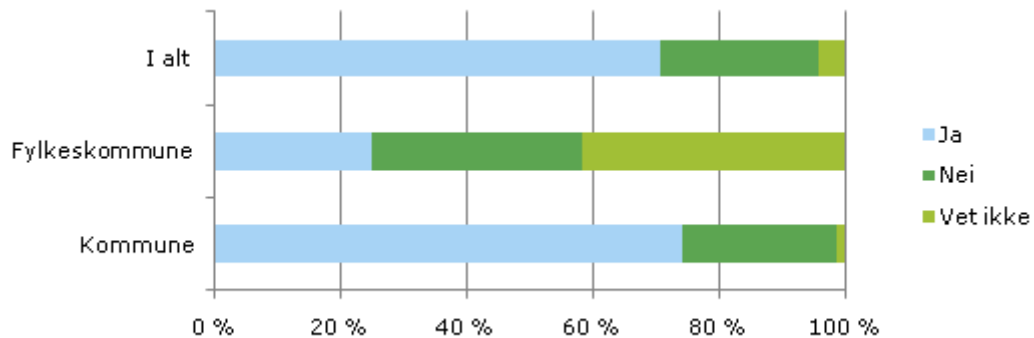
⁴² Kulbrandstad og Kulbrandstad. *Norsk som andrespråk ut av rekka gikk – norskopplæring for minoritetsspråklige elever ved et veiskille*.

⁴³ Østberg et al (2009). *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne*. Delinnstilling.

4.2 Bruk av læreplanen i morsmål for språklige minoriteter

I breddeundersøkelsen er skoleeiere spurt om det gis morsmålsopplæring i kommunen/fylkeskommunen. Før vi ser på bruken av læreplanen i morsmål, ser vi kort på andelen fylkeskommuner og kommuner som gir morsmålsopplæring i Figur 4.3.

Figur 4.3: Gis det morsmålsopplæring i kommunen/fylkeskommunen?, fordelt på kommuner og fylkeskommuner (skoleeiere) N = 167



Figur 4.3 indikerer stor variasjon mellom kommuner og fylkeskommuner med hensyn til morsmålsopplæring. Skoleeiere i fylkeskommuner har liten kjennskap til hvorvidt det gis morsmålsopplæring i fylkeskommunen. Over 40 % svarer at de ikke vet om dette gis. Dette antyder at morsmålsopplæring er et lite prioritert område for fylkeskommunale skoleeiere. Dette perspektivet er viktig å ta med seg når vi skal se på hvorvidt læreplanen i morsmål er tatt i bruk.

Breddeundersøkelsen antyder at det ikke har vært noen økning i antallet grunnskoler og videregående skoler som har tatt læreplan i morsmål i bruk. Breddeundersøkelsen viser at litt under halvparten av grunnskoler og videregående skoler gir morsmålsopplæring. Ut av de 50 % som gir morsmålsopplæring var det per september 2009 44 % av skolelederne som oppga at de ikke hadde tatt læreplan i morsmål i bruk. I 2008 var det 42 % av skolelederne som oppga at skolen ikke hadde tatt i bruk læreplan i morsmål. Spørsmålsformuleringen i de to breddeundersøkelsene er noe forskjellig. Det er derfor vanskelig å sammenligne disse tallene direkte. Over halvparten av de skolelederne som oppgir at de gir morsmålsopplæring oppgir at det ikke gis undervisning etter læreplanen i morsmål. Dette er brudd på forskriften.

Figur 4.4 viser antallet skoleledere som har tatt læreplan i morsmål i bruk per september 2009, fordelt på skoleledere i grunnskoler og i videregående skoler.

Figur 4.4: "Har skolen tatt i bruk læreplan i morsmål?" N skoleleder grunnskole = 437, N skoleleder videregående skole = 31



Breddeundersøkelsen antyder at det har skjedd noen endringer fra 2008 til 2009, når tallene analyseres fordelt på grunnskoler og videregående skoler. I 2008 var det store forskjeller mellom andelen skoleledere ved grunnskoler og ved videregående skoler som oppga at lære-

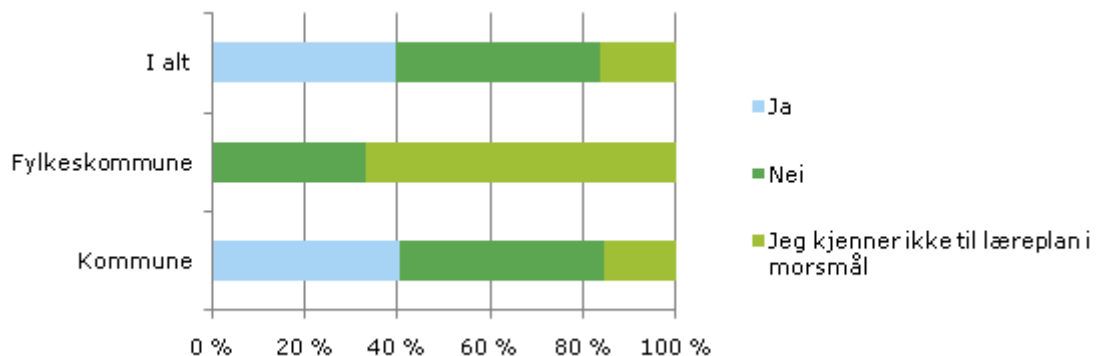
planen var i bruk. Hele 73 % av skolelederne ved videregående skoler svarte at læreplanen ikke var tatt i bruk. Figur 4.4 viser likevel at forskjellen mellom grunnskoler og videregående skoler er noe redusert fra 2008 til 2009. Det understrekes at spørsmålene ikke er stilt på samme måte i 2008 og i 2009, men at det mulig å antyde tendenser i tallmaterialet.

Breddeundersøkelsen antyder også at det har vært en positiv utvikling når det gjelder andelen skoleledere som kjenner til læreplanen i morsmål. I 2008 var det rundt 40 % som ikke kjente til læreplanen i morsmål. Som Figur 4.4 indikerer, er det i underkant av 20 % som ikke kjenner til læreplanen i morsmål. Til tross for at undersøkelsen indikerer at det er flere som kjenner til læreplanen nå, er det viktig å minne om at respondentene som har svart i Figur 4.4 er de som gir morsmåloppplæring.

Samlet sett er det kun et mindretall av skolene som gir morsmåloppplæring som har tatt i bruk læreplanen. Siden læreplanen i morsmål er forskriftsfestet, er dette å anse som brudd på forskriften. I tillegg kommer at manglende bruk av læreplan i morsmål innebærer usikkerhet om hva opplæringen i morsmål faktisk omfatter.

Skoleeiernivået er sentralt i implementeringen av nye læreplaner. Det er mellomledet mellom Utdanningsdirektoratet på sentralt nivå og skoleledernivået i implementeringsskjeden. Skoleeiers kjennskap til implementering av nye læreplaner og støtte i denne prosessen, vil derfor ha stor betydning for skolenivåets implementering av læreplanene. Figur 4.5 viser andelen av skoleeiere som tilbyr morsmåloppplæring som svarer at læreplan i morsmål er tatt i bruk, fordelt på kommuner og fylkeskommuner.

Figur 4.5: "Er læreplan i morsmål tatt i bruk i kommunen/fylkeskommunen?" N skoleeier = 121



Som Figur 4.5 viser, er det en markant forskjell mellom hvorvidt læreplan i morsmål er tatt i bruk i kommuner og fylkeskommuner. Rundt 70 % av skoleeiere i fylkeskommuner oppgir at de ikke kjenner til læreplan i morsmål, og resten svarer at den ikke er implementert. Av skoleeiere i kommuner, svarer ca 40 % at de ikke har tatt læreplanen i bruk, men færre oppgir at de ikke kjenner læreplanen. Forskjellen mellom videregående skoler og grunnskoler som ble avdekket når det gjelder bruk av læreplan i grunnleggende norsk, er altså enda større når det gjelder bruk av læreplanen i morsmål. Dette kan bety at lav kjennskap til læreplanen i morsmål bidrar til å forklare lav bruk av læreplanen.

4.2.1 Oppsummering

Bruken av læreplanen i morsmål har ikke økt siden 2008, men breddeundersøkelsen antyder at kjennskapen til planen hos skolelederne har økt en betydelig del. Kjennskapen til læreplanen i morsmål må likevel betraktes som utilstrekkelig. Litt under 20 % av skolelederne og skoleeierne kjenner ikke til læreplanen. Kjennskapen til læreplanen hos fylkeskommunale skoleeiere er betraktelig lavere. 60 % av disse oppgir at de ikke kjenner til læreplan i morsmål.

En god implementering av læreplanene forutsetter at leddene i implementeringsskjeden kjenner til læreplanene og at implementeringen gis den nødvendige politiske oppmerksomhet på skoleeiernivå. Datakildene i denne evalueringen viser at det fortsatt er mange skoleledere

og skoleeiere som ikke kjenner til at det har kommet nye læreplaner for språklige minoriteter, og færrest kjenner til læreplan i morsmål. Videre antyder funnene i breddeundersøkelsen at morsmålsopplæring underprioriteres på skoleeier- og skoleledernivå. Dette er i svært høy grad gjeldende i fylkeskommunene. I tillegg indikerer denne rapporten brudd på forskriften, da det gis morsmålsopplæring uten at læreplan i morsmål er tatt i bruk.

Samlet setter dette fokus på både nasjonale myndigheters rolle med hensyn til informasjon og støtte til skoleeiere, samt skoleeieres informasjons- og støtterolle ovenfor skoleledere. Økt satsing på dette i den fremtidige implementeringsprosessen er avgjørende for en vellykket implementering. Manglende bruk av læreplan i morsmål indikerer at elever ikke får den særskilte språkopplæring som de har krav på etter forskriften. Et særlig fokus bør rettes mot videregående opplæring.

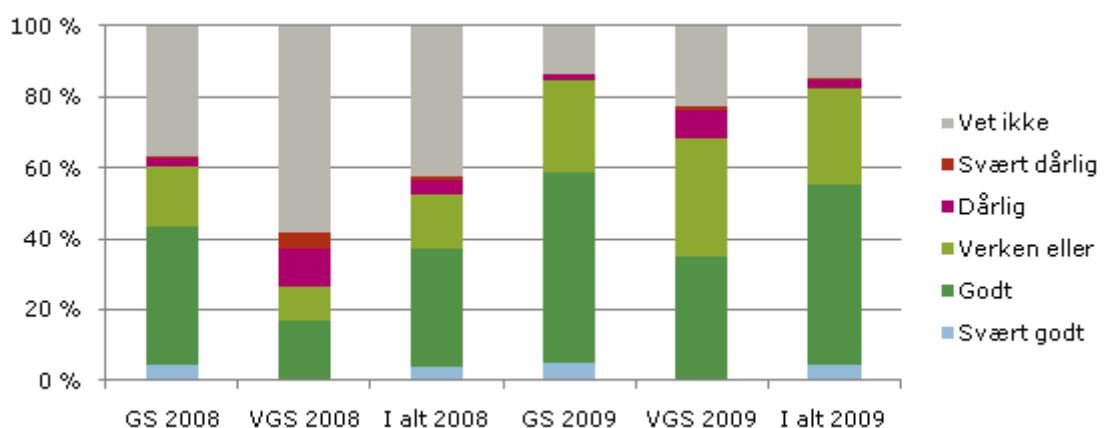
4.3 Vurdering av de nye læreplanene for språklige minoriteter som pedagogiske verktøy

Lovbestemmelsene i opplæringsloven og læreplanene etter Kunnskapsløftet, herunder læreplaner for språklige minoriteter, gir rom for stor grad av lokal frihet. Både organisering, planlegging, innhold og gjennomføring av særskilt opplæring for språklige minoriteter vil kunne variere fra skole til skole, både på tvers og innad i kommuner/fylkeskommuner. Skolelederes vurdering av de nye læreplanene for språklige minoriteter som pedagogiske verktøy, er av betydning for implementeringen av læreplanene og hvorvidt de tas i bruk i praksis, så vel som hvilke resultater som de nye læreplanene er forventet å ha. I de neste avsnittene ser vi først på vurderingen av læreplan i grunnleggende norsk og deretter på vurderingen av læreplan i morsmål som pedagogiske verktøy.

4.3.1 Vurdering av læreplan i grunnleggende norsk som pedagogisk verktøy

Det har skjedd til dels store endringer i hvordan læreplan i grunnleggende norsk vurderes som pedagogisk verktøy av skoleledere i 2008 og 2009. I Figur 4.6 sammenlignes skolelederes vurderinger av læreplan i grunnleggende norsk i grunnskoler og videregående skoler i 2008 og i 2009.

Figur 4.6: Hvordan vurderer du som skoleleder at læreplan i grunnleggende norsk fungerer som pedagogisk verktøy? fordelt på skoleledere i grunnskoler og videregående skoler, 2008 skoleledere N = 494, 2009 skoleledere N = 592



Figur 4.6 viser at det har skjedd til flere endringer i hvordan læreplan i grunnleggende norsk vurderes som pedagogisk verktøy av skoleledere fra 2008 til 2009. Noen av de viktigste endringene vi kan lese ut av figuren er som følger:

- Læreplanen vurderes som bedre i 2009 enn i 2008, både av skoleledere i grunnskoler og i videregående skoler
- Færre skoleledere svarer "vet ikke" som indikerer at kjennskapen til læreplanen har økt hos skoleledere

- Færre skoleledere i videregående skoler vurderer at læreplanen fungerer godt som pedagogisk verktøy enn det skoleledere i grunnskoler gjør. Denne forskjellen vedvarer, selv om en større andel fra begge grupper vurderer at læreplanen fungerer godt i 2009

Det er interessant å undersøke nærmere hvorfor skoleledere vurderer læreplanen som pedagogisk verktøy som god eller dårlig. Skoleledere som har oppgitt at de vurderer at læreplan i grunnleggende norsk fungerer godt eller svært godt som pedagogisk verktøy har i spørreskjemaet utdypet hvorfor de mener dette. Årsakene kan oppsummeres på følgende måte:

- Læreplanen er detaljert og konkret
- Læreplanen gir retningslinjer for hva den særskilte norskopplæringen skal fokusere på
- Strukturen med fire hovedområder er ryddig
- Læreplanen fungerer godt ved å definere nivåer og kjennetegn på måloppnåelse, og gir et godt grunnlag for å arbeide med vurdering
- Læreplanen gir mulighet for bedre tilpasset opplæring for den enkelte elev gjennom kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*
- Læreplanen følger det europeiske rammeverket
- Sammenhengen mellom læreplan i grunnleggende norsk og læreplan i norsk er god

De skoleledere som har oppgitt at de vurderer at læreplan i grunnleggende norsk fungerer dårlig eller svært dårlig som pedagogisk verktøy har i spørreskjemaet utdypet hvorfor de mener dette. Årsakene kan oppsummeres på følgende måte:

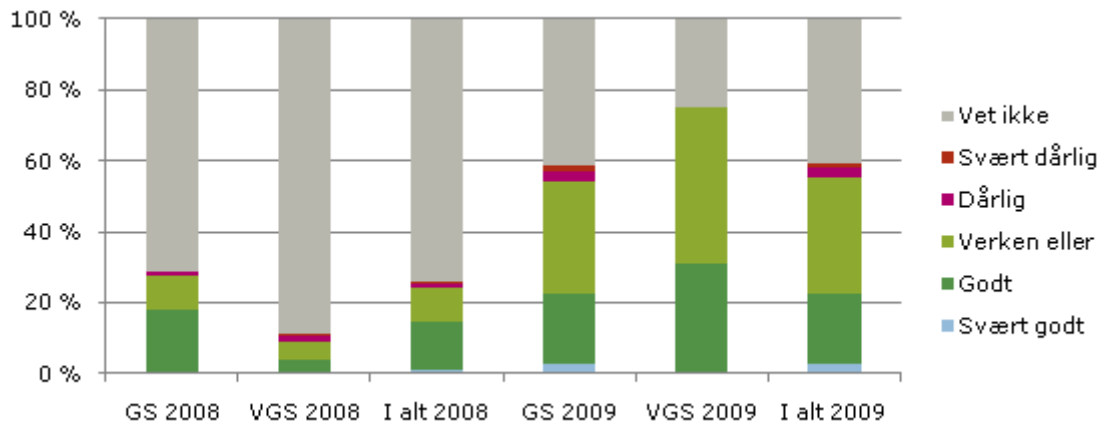
- Læreplanen er utfordrende å ta i bruk ved skoler med få minoritetsspråklige elever
- Læreplanen definerer ikke timetall for opplæring etter læreplan i grunnleggende norsk
- Læreplanen er dårlig egnet for videregående opplæring, spesielt ettersom mange elever med kort botid ikke vil nå nivå 3
- Læreplanen har ikke vurdering med karakter
- Kartleggingsverktøy er for omfattende

Flere funn i evalueringen viser at det er tydelig at læreplan i grunnleggende norsk i mindre grad vurderes som godt egnet til bruk i videregående opplæring. I dybdestudiene fremkom det at lærere ved videregående skoler vurderer læreplanen per se som god på flere områder. Blant annet pekes det på at den bygger på det europeiske rammeverket, at den følger nivåer og at den angir kompetansemål. Lærerne mener imidlertid at det er problematisk å bruke læreplanen ovenfor minoritetsspråklige elever med kort botid fordi disse elevene ofte ikke vil nå ferdighetsnivå tre ettersom de derfor ikke vil overføres til ordinær opplæring. De vil således ikke motta sluttvurdering med karakter. Dette fremstår som hovedgrunnen til at lærerne vurderer læreplan i grunnleggende norsk som mindre hensiktsmessig å ta i bruk.

4.3.2 Vurdering av læreplan i morsmål som pedagogisk verktøy

Læreplan i morsmål er i betydelig mindre grad implementert enn læreplan i grunnleggende norsk. Fra forrige breddeundersøkelse ble det funnet svært liten kjennskap til hvordan læreplanen fungerte som pedagogisk verktøy. I Figur 4.7 sammenlignes skolelederes vurderinger av læreplan i morsmål i grunnskoler og videregående skoler i 2008 og i 2009.

Figur 4.7: Hvordan vurderer du som skoleleder at læreplan i morsmål fungerer som pedagogisk verktøy? fordelt på skoleledere i grunnskoler og videregående skoler, 2008 skoleledere N = 494, 2009 skoleledere N = 338



Av Figur 4.7 fremgår det at svært få skoleledere har kjennskap til hvordan læreplanen i morsmål fungerer som pedagogisk verktøy, sammenlignet med læreplanen i grunnleggende norsk. Kjennskapen er lav både hos skoleledere i videregående skoler og i grunnskoler. Hvis vi sammenligner skolelederes svar i 2008 og 2009, fremkommer det at det har skjedd store endringer i skolelederes vurderinger av læreplan i morsmål. De viktigste endringene vi kan lese ut av figuren er som følger:

- Det har vært en positiv utvikling i andelen skoleledere som kjenner til læreplanen i morsmål, både i grunnskoler og videregående skoler
- Det kan fortsatt stilles spørsmålsteget ved hvor dyptgående kjennskap skoleledere har til læreplanen, da flertallet svarer "verken eller" på hvordan læreplanen fungerer som pedagogisk verktøy

Til tross for at det er mulig å se en positiv utvikling i skolelederes kjennskap til læreplanen i morsmål er kjennskapen fortsatt lav. Funnene i denne breddeundersøkelsen antyder at morsmålsopplæringen fortsatt er et mindre prioritert område ved mange skoler. Morsmålsopplæringen overlates i stor grad til de enkelte morsmålslærere. Dette bekreftes gjennom dybdestudiene i evalueringen. Dybdestudiene viser at det varierer i hvilken grad morsmålslærere har fått systematisk innføring i og gjennomgang av læreplan i morsmål, men at gjennomgangen i læreplanen i morsmål er et betraktelig mindre prioritert område enn læreplan i grunnleggende norsk. Det fremgår at det i stor grad er morsmålslærerne som forholder seg til læreplanen, mens lærere i grunnleggende norsk og øvrige lærere i mindre grad kjenner til innholdet i læreplan i morsmål. Det er også varierende i hvilken grad skoleledere har satt seg inn i læreplanen, og i hvilken grad morsmålsopplæringen bygger på læreplanen eller følger et mer standardisert opplegg morsmålslærerne har utviklet.

4.3.3 Oppsummering

Det har vært en positiv utvikling med hensyn til hvordan læreplanene for språklige minoriteter vurderes av skoleledere. Læreplanen i grunnleggende norsk vurderes som bedre i 2009 enn i 2008, både av skoleledere i grunnskoler og videregående skoler, og det fremkommer høyere kjennskap til læreplanen. Skoleledere i videregående skoler vurderer læreplanen som mindre god enn skoleledere i grunnskoler. Dette er også et sentralt funn fra dybdestudiene og andre funn i breddeundersøkelsen.

Til tross for at det har skjedd en positiv utvikling i andelen skoleledere som kjenner til læreplanen i morsmål, er det fortsatt en betydelig andel skoleledere som ikke vet hvordan læreplanen fungerer som pedagogisk verktøy. Dette underbygger andre funn i evalueringen som viser at morsmålsopplæringen i svært stor grad er overlatt til de enkelte morsmålslærere ved skolen og at de er en mindre integrert del av skolens pedagogiske utviklingsarbeid.

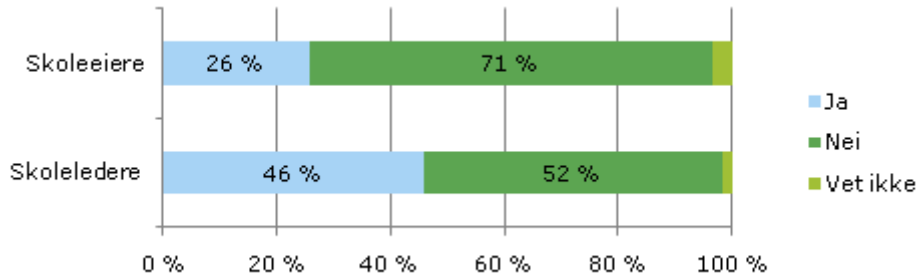
Underprioriteringen av morsmålsopplæringen er et gjennomgående funn i evalueringen. Dette medfører at minoritetspråklige elever ikke får den opplæringen de har krav på i henhold til forskriften. På dette grunnlaget er det et stort behov for satsing på dette området. Nasjonale myndigheter har derfor en viktig oppgave i tiden fremover for å sikre et opplæringstilbud i tråd med forskriften.

4.4 Samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere

Premissene for morsmålsopplæringen er at elevene kun skal få morsmålsopplæring inntil elevene har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge opplæring etter de ordinære læreplaner. For at morsmålsopplæringen skal bidra til å gi elevene en best mulig tilpasset opplæring, må den sees i sammenheng med læreplaner og opplæring i de øvrige fagene. I den forbindelse er det relevant å se på i hvilken grad det foregår samarbeid mellom morsmåls lærere og øvrige lærere, samt hvilke faktorer som gjør at samarbeidet fungerer godt eller dårlig. Det er også relevant å se på i hvilken grad skoleledere og skoleeiere har iverksatt tiltak for å formalisere samarbeid mellom morsmåls lærere og øvrige lærere for å sikre et mer forpliktende samarbeid. I den forrige breddeundersøkelsen ble det avdekket at under halvparten av skolelederne og skoleeierne hadde formalisert samarbeidet mellom morsmåls lærere og øvrige lærere. Dette var gjennomført i litt større grad av skoleledere i grunnskoler enn i videregående skoler.

Både skoleeiere og skoleledere er i breddeundersøkelsen i 2009 bedt om å oppgi hvorvidt de har tatt initiativ til å formalisere samarbeidet mellom morsmåls lærere og øvrige lærere. Svarfordelingen er basert på skoleledere og skoleeiere som oppgir at det gis morsmålsopplæring, og illustreres i Figur 4.8:

Figur 4.8: "Er det lagt føringer for formalisert samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere?"
N skoleledere = 335, N skoleeiere = 117



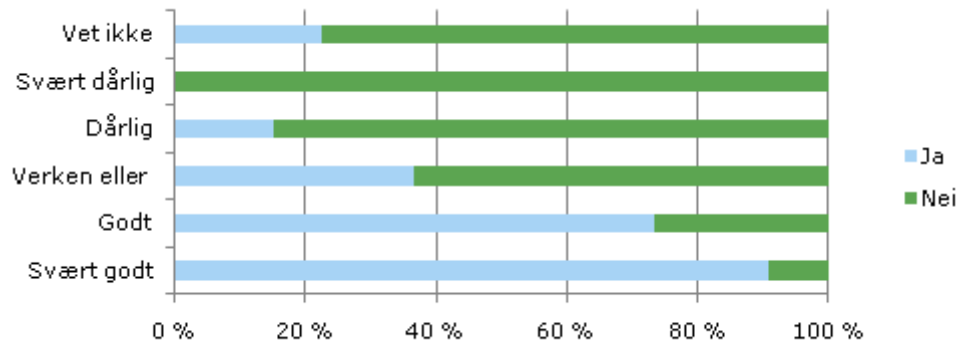
Figur 4.8 viser at opp mot 30 % av skoleeierne oppgir at det er lagt føringer for formalisert samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere, mens opp mot 50 % av skolelederne oppgir det tilsvarende. Flertallet av både skoleledere og skoleeiere oppgir imidlertid at det ikke er lagt føringer for formalisert samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere. Dette betyr ikke at det ikke foregår uformelt samarbeid, men med tanke på hvilke tiltak som kreves for å få til et godt samarbeid, er det grunn til å tro at et samarbeid som er overlatt til tilfeldigheter i mindre grad er velfungerende. Dette viser at det ikke er noen store endringer fra forrige breddeundersøkelse når det gjelder hvorvidt samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere er formalisert.

For å sikre et godt samspill mellom læreplan i morsmål og i grunnleggende norsk, samt å øke morsmålsopplæringens betydning for øvrige fag i skolen, er et godt samarbeid mellom morsmåls lærere og øvrige lærere avgjørende. Av kompetansekartleggingen Rambøll gjennomførte som første del av evalueringen, fremkom det at et flertall av morsmåls lærere underviser ved flere ulike skoler⁴⁴. Det samme ble fremhevet gjennom dybdestudiene. Dette innebærer at de i mindre grad er til stede ved den enkelte skole enn det øvrige lærerkollegiet. Dette kan medføre at det er utfordrende å få tid til å skape et godt og velfungerende samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere.

⁴⁴ Rambøll (2008). *Kompetansekartlegging – lærere som underviser i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring.*

Det er derfor interessant å se på skolelederes vurderinger av hvordan samarbeidet fungerer på deres skole, og om det er forskjeller i vurderingene av dette avhengig av om samarbeidet er formalisert. Figur 4.9 viser hvordan skolelederne vurderer at samarbeidet fungerer, fordelt på hvorvidt samarbeidet er formalisert.

Figur 4.9: "Hvordan vurderer du som skoleleder at samarbeidet mellom morsmåslærere og øvrige lærere fungerer?" Krysset med "Er det lagt føringer for formalisert samarbeid mellom morsmåslærere og andre lærere?" N skoleledere = 337



Figur 4.9 viser at hvorvidt samarbeidet fungerer godt, i stor grad har sammenheng med hvorvidt samarbeidet er formalisert. Av de skolelederne som vurderer at samarbeidet fungerer svært godt og godt har det store flertallet formalisert dette. I dybdestudiene Rambøll har gjennomført, fremkommer det at skoleledere og lærere vurderer at en forutsetning for et godt samarbeid, er at rutiner er forankret hos skoleleder. Dette underbygger funnene i denne breddeundersøkelsen. I dybdestudiene ble betydningen av skoleleders og øvrige læreres holdninger til morsmål understreket av morsmåslærere for et godt samarbeid mellom morsmåslærere og øvrige lærere.

I breddeundersøkelsen er skoleledere som opplever at samarbeidet fungerer godt, spurt om årsaker til dette. I det følgende har vi oppsummert de viktigste årsakene som skoleledere påpeker:

- Gjennom organiseringen er det satt av tid til samarbeid mellom morsmåslærere og andre lærere
- Det er etablert en samarbeidsplattform ved skolen som også inkluderer morsmåslærere
- Morsmåslærere inviteres til alle samarbeidsmøter og andre samlinger i jobb og sosial sammenheng
- Det er etablert rutiner for informasjonsutveksling og samarbeid
- Høy faglig kompetanse hos morsmåslærere
- Skoleeier har tilrettelagt for at hver morsmåslærer har sin basisskole
- Felles digital plattform hvor lærere har tilgang til hverandres planer
- Mye avhenger av personalets vilje, holdninger og prioriteringer

Et konkret eksempel gis av en av skolelederne i åpen svarkategori i breddeundersøkelsen. Skolen har lagt til rette for samarbeid i det fysiske arbeidsmiljøet, ved at morsmåslærere har plassen sin i nærheten av lærere de samarbeider med. Videre er morsmålstimene lagt til en fast dag, slik at alle morsmåslærere har mulighet til å treffe hverandre og resten av personalgruppen. I dybdeundersøkelsen fremkom det at flere av skolene som oppgir at samarbeidet fungerer godt, har iverksatt gjennomtenkte tiltaks- og holdningsprosesser hos personalet ved skolen. Samtidig har det betydning for samarbeidet at det er forankret i skoleledelsen.

Når det gjelder skoleledere, som oppgir at samarbeidet fungerer dårlig, oppgis årsaker til dette av skoleledere å være:

- Mangel på tid
- Morsmåslærere tilbringer liten tid på skolen
- Utfordringer knyttet til å koordinere samarbeidet
- Manglende vilje
- Morsmåslærere er ikke med i ordinær møtevirksomhet
- Manglende tid til felles planlegging
- Morsmåslærere gir undervisningen utenom skoletid

De årsakene som skolelederne oppgir som begrunnelser for at samarbeidet ikke fungerer godt, peker i stor grad på tids- og planleggingsrelaterte forhold. Fra breddeundersøkelsen vet vi imidlertid at skoleledere som har gitt noen føringer for et formalisert samarbeid, vurderer at samarbeidet fungerer godt eller meget godt. Dette kan indikere at et godt samarbeid i stor grad påvirkes av skoleleders prioriteter og holdninger. Dybdestudiene bekrefter dette i stor grad. Ved de skolene som prioriterte dette, fungerte samarbeidet godt (se mer om dette i kapittel 6).

4.4.1 Oppsummering

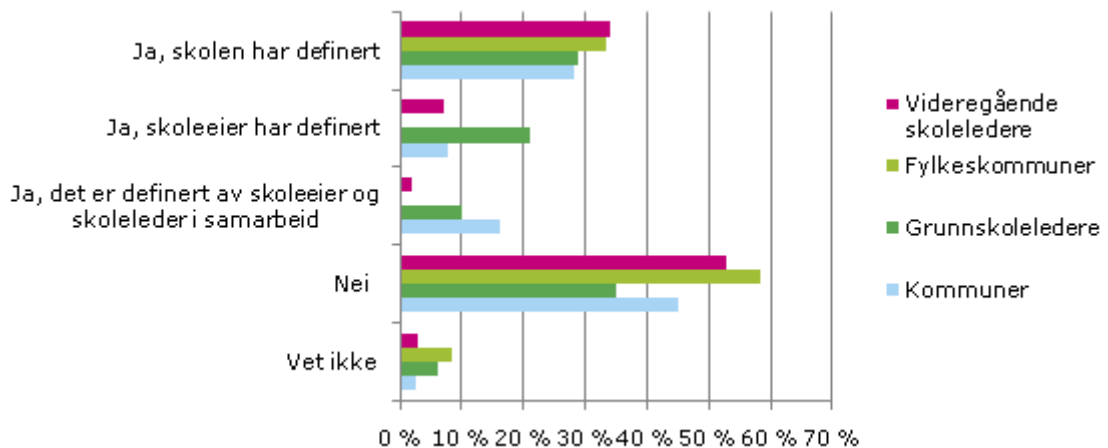
Samarbeid mellom morsmåslærere og øvrige lærere ved skolen er avgjørende for et tilstrekkelig utbytte av opplæringen for minoritetsspråklige elever og ligger til grunn for at læreplanen i morsmål og grunnleggende norsk skal ses i sammenheng. Det er likevel ingen endringer å spore fra forrige breddeundersøkelse når det gjelder andelen skoleledere som sier at det er lagt føringer for formalisert samarbeid ved skolen eller skoleeiere som sier at det er lagt føringer for formalisert samarbeid i kommunen/fylkeskommunen. Rundt 30 % av skoleeierne sier at det er lagt føringer for å formalisere samarbeidet, mens rundt 50 % av skolelederne oppgir det samme. Det er imidlertid tydelig at formalisering av samarbeid har stor betydning for et godt samarbeid mellom morsmåslærere og lærere i grunnleggende norsk ved skolen. For at læreplanene i større grad skal kunne ses i sammenheng og at opplæringen blir styrket ovenfor minoritetsspråklige elever på det praktiserte læreplannivået, bør skoleeier i større grad gi informasjon til skoleledere om betydningen av dette.

4.5 Overføring til ordinær opplæring

Det er nødvendig å sikre at elever overføres til ordinær opplæring når de har tilstrekkelige ferdigheter til dette. I de nye læreplanene for språklige minoriteter er det definerte nivåer og kompetansemål som skal bidra til å sikre en god og tilpasset overgang til ordinær opplæring for den enkelte elev. Kartleggingsmateriellet er også et verktøy som skal bidra til å sikre at eleven overføres til ordinær opplæring på riktig tidspunkt. For å sikre at elever med særskilt språkopplæring overføres til ordinær opplæring på riktig tidspunkt, vil det være av betydning at det er definert et prestasjonsnivå eleven skal ha nådd.

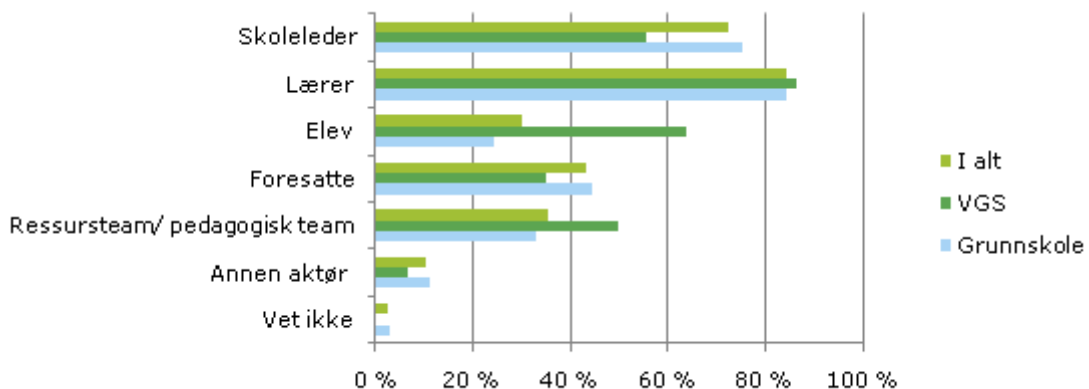
Det er ingen betydelig endring i andelen skoleledere som oppgir at det er definert et prestasjonsnivå ved skolen eller i kommunen/fylkeskommunen eleven skal ha nådd for å overføres til ordinær opplæring fra 2008 til 2009. I 2008 oppga halvparten av skolelederne at dette var definert. Andelen skoleledere i grunnskoler som oppga at dette var definert, var rundt 10 % høyere. Svarfordelingen for 2009, illustrert i Figur 4.10 viser at skoleledere svarer likt som i 2008.

Figur 4.10: "Er det definert et prestasjonsnivå eleven skal ha nådd for å overføres til ordinær opplæring?" N skoleeier kommune = 153, N skoleleder grunnskole = 500, N skoleeier fylkeskommune = 12, N skoleleder videregående skole = 88



Figur 4.11 illustrerer hvem som er involvert i beslutningen om når eleven skal overføres til ordinær opplæring.

Figur 4.11: "Hvem er involvert i beslutningsprosessen om når en elev skal overføres til ordinær opplæring?" Flere valg mulig. N skoleleder grunnskole = 500, N skoleleder videregående skole = 88



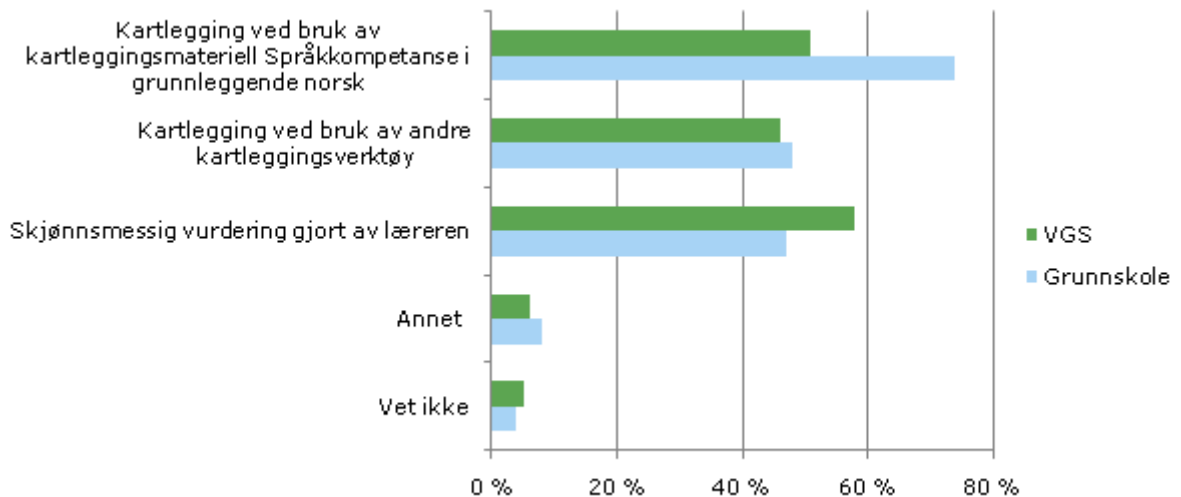
Figur 4.11 viser en tendens til at det hovedsakelig er skoleleder og lærer som er involvert i beslutningsprosessen om når en elev skal overføres til ordinær opplæring. Skoleleder er i noe mindre grad involvert i videregående skoler, mens eleven selv i desto større grad er involvert her. Det er også en tendens til at ressursteam eller pedagogisk fagteam i større grad er involvert i avgjørelsen om hvorvidt en elev skal overføres til ordinær opplæring i videregående opplæring.

Et interessant funn i denne sammenheng er at rundt 40 % av skolelederne oppgir at elevens foresatte er involvert i prosessen om overføring til ordinær opplæring. Både etter opplæringsloven, Generell del og Prinsipper for opplæringen, er skolen forpliktet til å gi opplæring i samarbeid og forståelse med foresatte. Videre fremgår det av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven at foreldrene skal få forhåndsvarsel. Foreldre har også klagerett i forbindelse med at enkeltvedtak er fattet. På bakgrunn av at under halvparten av skoleledere i grunnskolen oppgir at foreldrene er en del av prosessen om overføring til ordinær opplæring, tyder mye på at det er grunn til å anta at mange minoritetsspråklige foreldre ikke involveres i barnas opplæring i den grad de etter lovverket skal.

Avgjørelsen om å overføre en elev til ordinær opplæring skal begrunnes med at eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å få utbytte av ordinær opplæring. Beslutningen bør derfor bygge

på solid dokumentasjon av elevens ferdigheter. Dette er noe av intensjonen bak kartleggingsmateriellet. Til tross for dette, har ikke alle skoler tatt i bruk kartleggingsmateriellet. I Figur 4.12 illustreres svarfordelingen blant skoleledere på spørsmål om på hvilket grunnlag beslutning om overføring til ordinær opplæring tas i 2009.

Figur 4.12: "På hvilket grunnlag tas beslutningen om overføring av eleven til ordinær opplæring?" Flere valg mulig. N skoleleder grunnskole = 498, N skoleleder videregående skole = 87



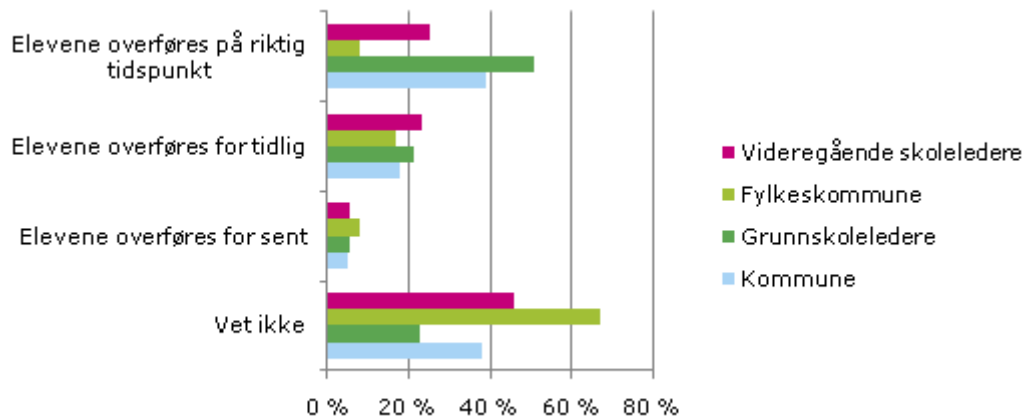
Figur 4.12 viser at nærmere 80 % av skolelederne ved grunnskoler bruker kartleggingsmateriellet som grunnlag for å beslutte om en elev skal overføres til ordinær opplæring. Tilsvarende andel blant skolelederne i videregående opplæring er på 50 %. Kartlegging ved bruk av andre kartleggingsverktøy oppgis av 40 % av skolelederne. Blant disse vil det være skoler som kun benytter seg av andre kartleggingsverktøy og skoler som benytter andre kartleggingsverktøy i tillegg til kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. 50 % av grunnskoleledere har oppgitt at lærers skjønn spiller en rolle i beslutningsprosessen. Sammenlignet med forrige breddeundersøkelse, benyttes de tre spesifiserte grunnlagene, kartleggingsmaterieill Språkkompetanse i grunnleggende norsk, andre kartleggingsverktøy og skjønnsmessig vurdering av læreren, i samme rekkefølge. En endring som er tydelig fra sist gang er at disse tre brukes i større grad enn i 2008, og at færre krysser av på "annet".

4.5.1 Tidspunkt for overføring til ordinær opplæring

Elever skal overføres til ordinær opplæring når de har *tilstrekkelige ferdigheter* til å kunne følge denne. Lovformuleringen om "tilstrekkelige ferdigheter" er uklar (jf. opplæringsloven § 2-8), da den ikke definerer nærmere hva det innebærer å kunne "følge ordinær opplæring". Fordi lovteksten er uklar, medfører dette at forståelsen av hva det innebærer at en elev har tilstrekkelige ferdigheter til å kunne følge ordinær opplæring vil variere og at vurderingene av dette således kan bli vilkårlige.

Bruken av kartleggingsverktøyet og veilederen skal bidra til å lette vurderingen av når elevens ferdigheter er tilstrekkelige. Til nå har vi imidlertid sett at bruken av kartleggingsmateriellet og kjennskapet til veilederen på skolene er varierende, hvilket kan medføre ulik praksis mellom kommuner og fylkeskommuner. Dybdeundersøkelsen viser også at ulik forståelse hos skoleledere og lærere for kartleggingsverktøyet, kan medføre forskjeller i anvendelsen av verktøyet på praksisnivået. Det er i denne sammenheng interessant å se nærmere på hvordan skoleledere og skoleeiere vurderer tidspunktet for når elevene overføres til ordinær opplæring. Svarfordelingen illustreres i Figur 4.13:

Figur 4.13: "Hva er din vurdering av tidspunktet for når elevene overføres til ordinær opplæring?" N skoleleder videregående skole = 87, N skoleeier fylkeskommune = 12, N skoleeier kommune = 153, skoleleder grunnskole = 498



Figur 4.13 viser at andelen som oppgir at elevene overføres på riktig tidspunkt og andelen som oppgir at elevene overføres for tidlig eller sent, er tilnærmet lik. Det er imidlertid store variasjoner når svarfordelingen analyseres på bakgrunn av skoletype. Andelen grunnskoleledere som mener eleven overføres på riktig tidspunkt er 50 %, mens den tilsvarende andelen av skoleledere i videregående skoler er på 25 %.

Videre indikerer svarfordelingen at elever heller blir overført for tidlig til ordinær opplæring enn for sent. Dette innebærer at elever overføres til ordinær opplæring før de har tilstrekkelige ferdigheter til å kunne følge denne, og dermed ikke vil få oppfylt sin rett til tilpasset opplæring. Ved en av skolene Rambøll har besøkt i forbindelse med dybdestudiene, har skolen særskilt norskopplæring både i form av innføringsklasse for nyankomne elever og at elevene gis særskilt norskopplæring i grupper ut i fra nivå. Lærere ved denne skolen peker på at det ikke er tilstrekkelige ressurser bevilget til innføringsklassen, og at enkelte elever overføres for tidlig på grunn av at det ankommer nye elever som skal ha plass. En annen problemstilling som påpekes i dybdestudiene er at organiseringen av særskilt norskopplæring påvirker kvaliteten på opplæringen eleven får. Viktige betingelser i den sammenheng påpekes å være gruppesammensetning og gruppestørrelse, i tillegg til tilstrekkelige ressurser til å gi eleven det omfanget grunnleggende norskopplæring som eleven har behov for.

Hva er konsekvensen av for tidlig overføring for elevene? For tidlig overføring av elever vil medføre at minoritetsspråklige elever ikke vil få optimalt utbytte av læringssituasjonene. Dette vil trolig igjen øke gapet mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever. Sett i lys av frafallsproblematikk blant minoritetsspråklige elever i videregående opplæring er dette uheldig. Høyere sannsynlighet for frafall blant minoritetsspråklige ungdom (elever med ikke-vestlig bakgrunn) er blant annet dokumentert av Lødding (2009)⁴⁵.

4.5.2 Oppsummering

Det er store variasjoner i hvorvidt skoleledere vurderer at elever overføres på riktig tidspunkt. 40 % av kommunene og grunnskolelederne oppgir i breddeundersøkelsen at de vurderer at de fleste elever overføres fra særskilt til ordinær opplæring på riktig tidspunkt. For videregående skoler er andelen mye lavere, noe det er grunn til å være oppmerksom på. Kun 10 % av skolelederne i videregående skoler har oppgitt at de vurderer at eleven overføres til ordinær opplæring på riktig tidspunkt. 20 % av skoleeierne og skolelederne oppgir at de mener eleven overføres for tidlig til ordinær opplæring.

⁴⁵ Lødding (2009). *Sluttene, slitere og sertifiserte. Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring.*

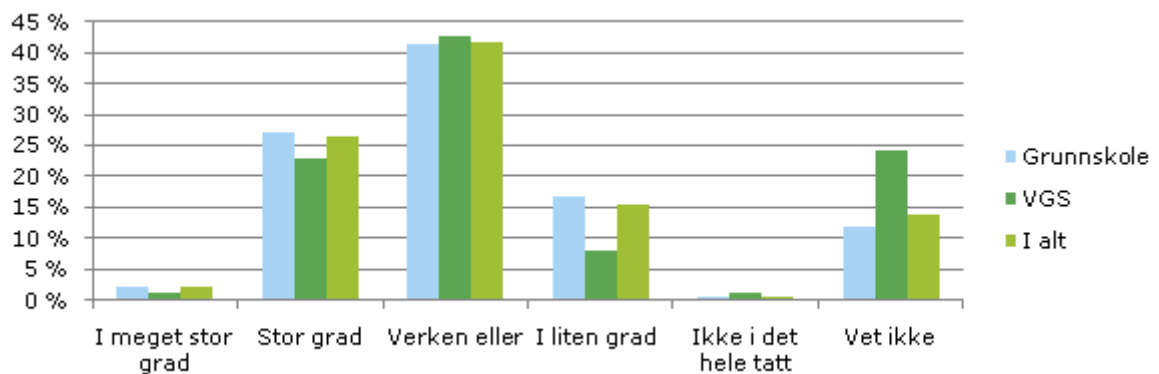
Vurdering av tidspunktet for overføring, vil også være en svært subjektiv vurdering, da lovteksten er uklart formulert. Forståelse av når eleven har "tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær opplæring" vil forstås ulikt. For tidlig overføring til ordinær opplæring innebærer at elevene dette gjelder risikerer å ikke få utbytte av opplæringen de mottar, samtidig som de ikke får oppfylt sin rett til tilpasset og særskilt norskopplæring. Mange skoleeiere og skoleledere har svart at de ikke vet, noe som indikerer at det er mye usikkerhet knyttet til når elever med særskilt norskopplæring skal overføres til ordinær opplæring.

Videre viser breddeundersøkelsen at det hovedsakelig er skoleleder og lærer som er involvert i prosessen bak beslutningen om å overføre eleven til ordinær opplæring. Interessant i denne sammenheng er at andelen skoleledere som oppgir at elevens foresatte er en del av denne prosessen kun er på 40 %. Dette indikerer at elevenes foresatte ved enkelte skoler ikke er involvert i den særskilte norskopplæringen i den grad de burde være i henhold til skolens plikt til å informere og samarbeide med foreldre.

4.6 Praksisendringer som følge av implementeringen

Implementering av nye læreplaner dreier seg om forløpet fra de satte målsettinger med læreplanene til oppnåelsen av resultater. De ønskede resultatene av implementeringen av læreplaner for språklige minoriteter er endringer i opplæringen til minoritetsspråklige elever i tråd med læreplanene. I de forutgående avsnittene i dette kapitlet har vi sett på flere forhold som kan indikere praksisendringer, for eksempel bruk av kartleggingsverktøy og innkjøp av materiell. I tillegg til disse forholdene, har vi spurt skoleledere og skoleeiere hvorvidt de vurderer at implementeringen av læreplaner for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen. Figur 4.14 viser i hvilken grad skoleledere vurderer at de nye læreplanene for språklige minoriteter på nåværende tidspunkt har ført til endringer i praksis.

Figur 4.14: På nåværende tidspunkt, i hvilken grad vurderer du at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen? N=573



Figur 4.14 viser at mindretallet av skolelederne, både ved grunnskoler og videregående skoler, vurderer at læreplanene har skapt endringer i stor eller meget stor grad. Det er likevel positivt å se at ca en fjerdedel av skolelederne svarer at det har skjedd endringer i stor grad. Figuren viser at det er noen forskjeller mellom skoleledere ved grunnskoler og skoleledere ved videregående skoler sine vurderinger. Flere skoleledere ved grunnskoler vurderer at det har skjedd endringer i stor grad, mens en betydelig andel av skoleledere ved videregående skoler svarer "vet ikke".

Skoleledere som vurderer at de nye læreplanene for språklige minoriteter på nåværende tidspunkt har ført til endringer i praksis, har i åpen svarkategori utdypet hvilke praksisendringer de mener de nye læreplanene har ført til. Det er særlig tre forhold som påpekes i den åpne kategorien:

- Læreplanene for språklige minoriteter har bidratt til mer målrettet og systematisk opplæring
- Opplæringen har blitt mer tilpasset elevenes nivå

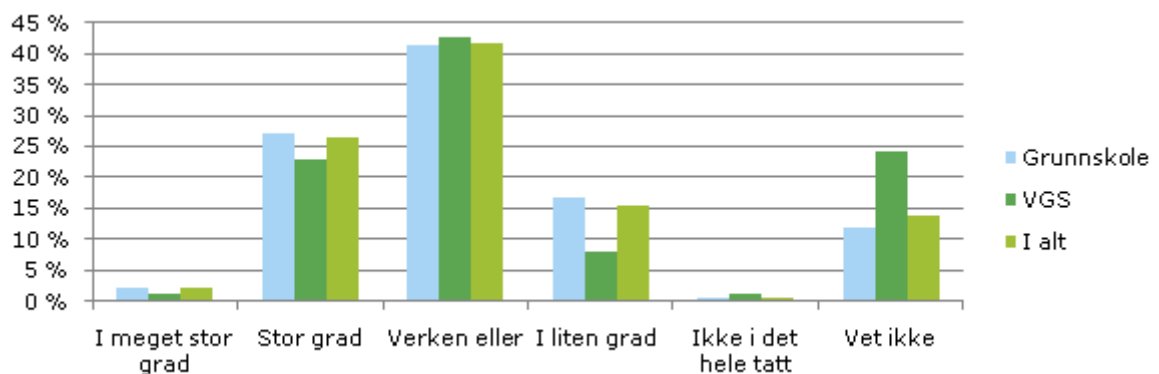
- Vurderingsarbeidet er styrket

Skolelederne svarer at det er mer systematikk i opplæringen som følge av læreplanene. Kartleggingsverktøyet bidrar til at lærere enklere kan få kunnskap om elevenes nivå og tilpasse opplæringen deretter. Skolelederne svarer at læreplanene har bidratt til at det er lettere å tilpasse opplæringen fordi lærerne har større kunnskaper om elevenes nivå og forskjeller i elevenes språkkompetanse. Flere skoleledere peker også på mer kvalitet i opplæringen og at implementeringen av læreplanene har stimulert til bedre samarbeid mellom lærere på skolen og mer lokalt læreplanarbeid.

Skolelederne som vurderer at de nye læreplanene for språklige minoriteter ikke har ført til endringer i praksis, har i åpen svarkategori utdypet hva som er årsaken til dette. Flertallet begrunner mangel på endringer i praksis i at læreplanene ikke har vært lenge nok i bruk. Skolelederne svarer at det er behov for mer kompetanse og bredere og lengre erfaring med bruk av læreplanene før implementeringen vil medføre praksisendringer.

Når det gjelder skoleeiere, så indikerer funnene fra breddeundersøkelsen at skoleledere i større grad enn skoleeiere vurderer at læreplanene for språklige minoriteter har medført endringer. Figur 4.15 viser i hvilken grad respondentene vurderer at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen, fordelt på skoleledere og skoleeiere.

Figur 4.15: På nåværende tidspunkt, i hvilken grad vurderer du at de nye læreplanene for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen? Fordelt på skoleeiere og skoleledere. N skoleledere = 572 og skoleeiere N = 163



Figuren viser at skoleledere vurderer at det har skjedd endringer i større grad enn skoleeiere. En høyere andel skoleeiere enn skoleledere svarer at de ikke vet om det har skjedd endringer. 22 % av skoleeierne svarer vet ikke, mot 14 % av skolelederne.

Vi har også undersøkt om det er forskjeller mellom fylkeskommunale og kommunale skoleeiere. Her fant vi ingen betydelige forskjeller, foruten at andel av skoleeierrepresentanter for fylkeskommuner i enda høyere grad svarer "vet ikke". 27 % av skoleeiere som representerer fylkeskommuner svarer "vet ikke", mot 22 % av skoleeiere som representerer kommuner. Samlet sett, kan en høy "vet ikke" andel indikere at mange skoleeiere ikke følger opp implementeringen av læreplaner for språklige minoriteter så tett at de har kunnskap om dette. Ytterligere har vi undersøkt om kommunestørrelse har betydning for om skoleledere vurderer at det har skjedd praksisendringer i grunnskoler. Her fant vi ingen nevneverdige forskjeller mellom små, middels og store kommuner. Dette betyr ikke at kommunestørrelse ikke har betydning for implementeringsprosessen. Tvert imot, så indikerer en rekke funn i evalueringen at implementeringsprosessen har kommet lengst i de største kommunene. Derimot kan dette funnet tolkes dit hen at implementeringsprosessen i mindre grad har nådd det praktiserte læreplannivået, i henhold til Goodlad sine læreplanbegreper⁴⁶.

⁴⁶ Goodlad et al (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice.*

Skoleeiere som vurderer at de nye læreplanene for språklige minoriteter på nåværende tidspunkt har ført til endringer i praksis, har i åpen svarkategori utdypet disse. Her fremkommer det at de nye læreplanene har bidratt til bedre struktur og systematikk i opplæringen av minoritetsspråklige elever. Opplæringen er mer målrettet, og det er lettere for skoleeier å formidle forventninger og krav. Det er økt grad av bevissthet på hvordan organiseringen av opplæringen kan imøtekomme elevenes behov gjennom at læreplanen er nivå delt.

Dybdestudiene underbygger imidlertid noen negative praksisendringer i videregående skoler. Lærere og skoleledere ved videregående skoler vurderer at læreplanen i grunnleggende norsk er mindre egnet til bruk for elever i videregående opplæring fordi det ikke gis en vurdering med karakter.

Når det gjelder skoleeiere som mener at de nye læreplanene ikke har medført praksisendringer, er følgende årsaker nevnt i åpen kategori:

- Skolene er i startfasen av implementeringen (noen påpeker at de forventer større endringer etter hvert)
- Utfordringer med å håndtere nivåene i læreplanen, lage gode overganger til ordinær læreplan
- Økonomi og mangel på ressurser til å prioritere denne elevgruppen
- Manglende informasjon og kompetanse

4.6.1 Oppsummering

Samlet sett indikerer breddeundersøkelsen at implementeringen av læreplaner for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen i noe grad, men at det fortsatt er et godt stykke igjen før implementeringen har nådd det praktiserte læreplannivået (lærerne) og til slutt det erfarte læreplannivået (elevene). Både skolelederne og skoleeierne påpeker at skolene er i startfasen av implementeringen og at læreplanene ikke har vært lenge nok i bruk for å skape endringer i praksis. Dette funnet underbygges i dybdestudiene hvor det er tydelig at lærerne fortsatt holder på å sette seg inn i læreplanene og kartleggingsmateriellet. Ingen av lærerne i casestudiene mener at elevene har opplevd at det har skjedd endringer i opplæringen. Av de skolelederne som vurderer at læreplanene for språklige minoriteter har medført endringer i praksis, så mener de at opplæringen har blitt mer målrettet og systematisk, at opplæringen i større grad tilpasses elevene og at vurderingsarbeidet er styrket.

4.7 Oppsummering: Status og utvikling i implementeringsprosessen

Dette kapitlet har sett på status og utvikling i implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Kapitlet viser en positiv utvikling på flere områder. For det første har flere skoler tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk i 2009 enn i 2008. Implementeringsprosessen har imidlertid kommet betydelig lengre i grunnskoler enn i videregående skoler. På dette grunnlaget er det behov for å rette fokus mot de videregående skolene og fylkeskommunale skoleeiere når det gjelder opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever.

Mangel på slutt karakter i grunnleggende norsk er identifisert som en sentral barriere for implementering av læreplan i grunnleggende norsk. Dette berører i særlig grad sent ankomne elever i videregående opplæring, og fremstår som en del av årsaken til at implementeringen har kommet kortere i videregående opplæring.

Evalueringen indikerer manglende forankring av implementeringen på skoleeier- og skoleledernivået. Skoleeiernivået har i stor grad delegert ansvaret for hvilken læreplan den særskilte norskopplæringen skal følge til skolene. Det fremkommer videre at også en del skoleledere overlater denne avgjørelsen til lærere eller ansvarlig for den særskilte norskopplæringen.

Når det gjelder læreplan i morsmål, kan evalueringen ikke vise til økt bruk. Men breddeundersøkelsen antyder at kjennskapet til læreplanen har økt, selv om denne fortsatt må betraktes som utilstrekkelig. Litt under 20 prosent av skoleeierne kjenner ikke til læreplanen, mens når det ses på fylkeskommunale skoleeiere alene, kjenner 60 prosent av disse ikke til læreplanen. Underprioritering av morsmålsopplæring er et sentralt funn i evalueringen. På

skolenivå viser det seg at få skoleledere har lagt føringer for formalisert samarbeid mellom morsmåls lærere og øvrige lærere. Det viser seg imidlertid at de skolelederne som har formalisert samarbeid, vurderer dette som bedre enn der hvor samarbeidet ikke er formalisert.

Når det gjelder praktiseringen av læreplanene viser evalueringen at det fortsatt er usikkerhet i tilknytning til overføring av elever til ordinær opplæring. Det er store variasjoner i hvorvidt skoleledere vurderer at elever overføres på riktig tidspunkt. 40 % av kommunene og grunnskoleledere oppgir i breddeundersøkelsen at de vurderer at de fleste elever overføres fra særskilt til ordinær opplæring på riktig tidspunkt. For videregående skoler er andelen mye lavere, noe det er grunn til å være oppmerksom på. Kun 10 % av skolelederne i videregående skoler har oppgitt at de vurderer at eleven overføres til ordinær opplæring på riktig tidspunkt. Forståelse av når eleven har "tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær opplæring" vil variere. Mange skoleeiere og skoleledere har svart at de ikke vet, noe som indikerer at det er mye usikkerhet knyttet til når elever med særskilt norskopplæring skal overføres til ordinær opplæring.

Samlet sett indikerer breddeundersøkelsen at implementeringen av læreplaner for språklige minoriteter har medført endringer i opplæringen i noe grad, men at det fortsatt er et godt stykke igjen før implementeringen har nådd det praktiserte læreplannivået og til slutt det erfarne læreplannivået. Både skolelederne og skoleeierne påpeker at skolene er i startfasen av implementeringen og at læreplanene ikke har vært lenge nok i bruk for å skape endringer i praksis.

5. LEDELSE OG IMPLEMENTERINGSSTØTTE

I kapittel 4 ble det gitt en status for implementeringsprosessen. Implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter forstås her som en prosess fra sentralt nivå ned til praksisnivået. Til sammen utgjør nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoleledere og lærere det som kan kalles en implementeringskjede. Hvert ledd er påkrevd å sikre at eleven får den opplæringen vedkommende har krav på. God implementeringsledelse er avgjørende for en god implementering av nye læreplaner. Nasjonale myndigheter skal sikre informasjon og støtte til skoleeiere, mens skoleeiere må tilrettelegge for kompetanseheving og støtte til skoleledere. Skoleledere må sikre implementeringen på skolenivå og gi nødvendig informasjon og tilrettelegging for kompetanseheving og lokalt utviklingsarbeid hos lærerne.

For å sikre en god implementering er det utarbeidet flere støtteordninger i tilknytning til implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter. Dette er særlig Kartleggingsmaterieell Språkkompetanse i grunnleggende norsk, Veileder til Språkkompetanse i grunnleggende norsk og Veileder til morsmål samt etterutdanningstilbud til lærere i grunnleggende norsk. Dette skal fungere som en støtte i implementeringen av nye læreplaner.

Fokuset for dette kapittelet er å undersøke ledelse og implementeringsstøtte i implementeringsprosessen og hvorvidt det er skjedd en utvikling fra 2008 til 2009.

5.1 Ledelse av implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter

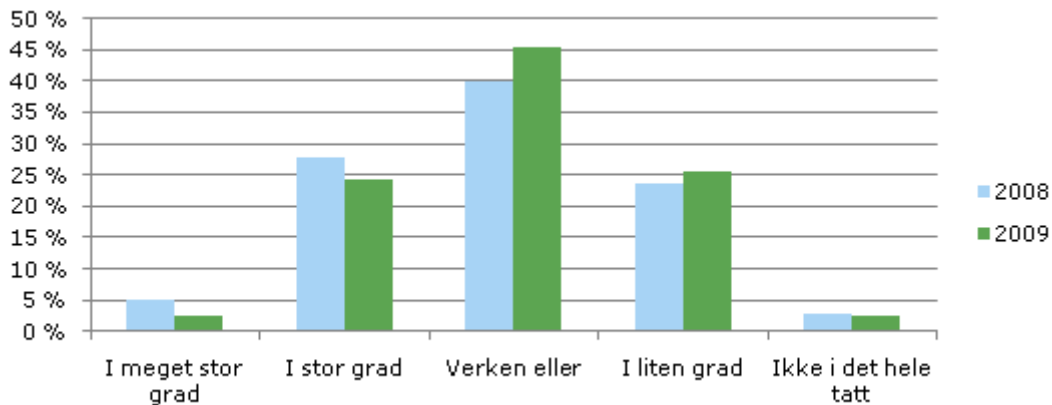
Implementeringsledelse dreier seg her om ulike ledelsesaspekter ved å implementere nye læreplaner for språklige minoriteter. Førrige breddeundersøkelse konkluderte med at de skoleeiere og skoleledere som var godt i gang med implementeringen av nye læreplaner følte seg godt rustet. Flertallet følte seg verken godt eller dårlig rustet. I tillegg identifiserte breddeundersøkelsen noen forhold som hadde avgjørende betydning for hvorvidt skoleeiere og skoleledere opplevde seg som mer eller mindre rustet til å lede implementeringen. I dette avsnittet vil vi se om skoleeiere og skoleledere opplever at de er mer rustet i 2009, og om de samme forholdene har betydning for denne vurderingen.

5.1.1 Skoleeieres forutsetninger for implementeringsledelse

Hvorvidt skoleeiernivået opplever seg som godt rustet til å lede læreplanimplementeringen vil ha mye å si for hvordan implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter iverksettes og følges opp, og i hvilken grad skoleeierne har kapasitet til å støtte skolene.

Den førrige breddeundersøkelsen viste at et flertall av skoleeierne svarte "verken eller" på spørsmål om de opplevde seg godt rustet til å lede læreplanimplementeringen. Videre fremkom det at skoleeiere i store kommuner med mer enn 20 000 innbyggere i større grad vurderte at de var godt rustet til å lede læreplanimplementeringen. I små kommuner med mindre enn 5000 innbyggere, oppga 40 % av skoleeiere at de i liten eller ingen grad var rustet til å lede læreplanimplementeringen. Figur 4.8 viser en sammenligning av skoleeieres svarfordeling på hvorvidt de opplever seg som rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter i 2008 og 2009.

Figur 5.1: I hvilken grad vurderer du at du som representant for skoleeier er rustet til å lede implementeringen av læreplanene? N skoleeiere 2008 = 136, N skoleeiere 2009 = 165



Figur 5.1 viser at skoleeiere ikke opplever seg som bedre rustet i 2009 enn de var i 2008. Sammenligningen viser derimot at færre svarer i stor grad og flere svarer verken eller i 2009. Med tanke på at skoleeiere har hatt et ytterligere år på å bygge opp kompetanse på læreplanene i kommunen eller fylkeskommunen, er det derfor svært negativt at de ikke opplever seg bedre rustet. Dette kan indikere at styrket lederkompetanse i implementeringsprosessen ikke har vært et prioritert område siden forrige breddeundersøkelsen i oktober 2008.

Nærmere analyser viser en tydelig tendens til at skoleeieres opplevelse av hvor godt rustet de er, øker med kommunestørrelsen. I små kommuner med mindre enn 5000 innbyggere, opplever skoleeiere i liten grad at de er godt nok rustet til å lede læreplanimplementeringen. Antakelsen om at kommunestørrelse er en viktig faktor for hvorvidt skoleledere opplever seg som godt rustet til å lede læreplanimplementeringen, er derfor bekreftet gjennom begge evalueringens breddeundersøkelser. Dette innebærer at kompetanseheving av skoleeiere i små kommuner vil være viktig for å sikre en god implementering av læreplanene i fremtiden.

Dette viser også betydningen av gode informasjons- og kompetansehevingstiltak fra sentralmyndighetene til skoleeiere. Nasjonale myndigheter har derfor en viktig oppgave fremover med å styrke informasjon og støtte til skoleeiere. I den forbindelse er det viktig å ha kunnskap om hva som kan bidra til å styrke skoleeieres kompetanse. Skoleeiere som opplever seg som rustet, er i undersøkelsen spurt om hvorfor. Figur 5.2 viser skoleeieres svarfordeling.

Figur 5.2: "Hvorfor føler skoleeier seg rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" Flere valg mulig. N skoleeier = 44



Figur 5.2 viser at den faktoren som i størst grad gjør at skoleeiere opplever seg som godt rustet til å lede læreplanimplementeringen er at de har et godt samarbeid med skolene. Videre er erfaring fra skolepraksis som skoleleder og/eller lærer av betydning for hvorfor skoleeiere

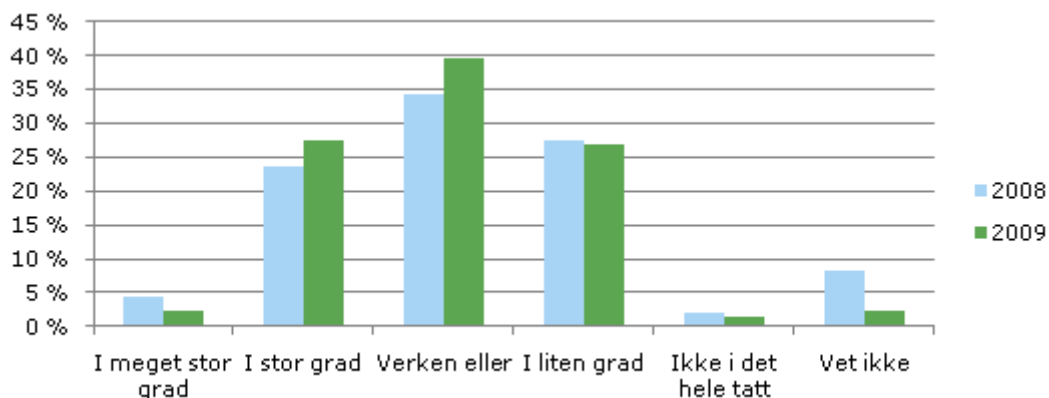
ernivået opplever at de er godt rustet. Det samme gjelder god kunnskap om læreplanene i forkant av implementeringen. Kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever oppgis av 55 % av skoleeierne som en faktor som bidrar til at de føler seg godt rustet, mens 46 % har oppgitt tidligere erfaring med læreplanimplementering.

Flere av disse forholdene, som erfaring som lærer eller skoleleder eller tidligere erfaring med læreplanimplementering, er vanskeligere å kompensere for gjennom kompetansehevingstiltak. Kompetansehevingstiltak kan likevel ha stor betydning, og kan rette seg inn mot følgende: informasjon og kunnskap om læreplanene, om opplæring av minoritetsspråklige, og mer generelle tiltak som går på hvordan tilrettelegge for samarbeid med skoleledere og hva som er suksesskriterier i implementeringsprosesser og i implementering av læreplaner generelt.

5.1.2 Skolelederes forutsetninger for implementeringsledelse

Hvorvidt skoleledernivået opplever seg som godt rustet til å lede læreplanimplementeringen vil ha mye å si for hvordan implementeringsprosessen av nye læreplaner for språklige minoriteter iverksettes i skolene, praksisnivået og lærernes opplæring, samt det erfarte læreplannivået. Figur 5.3 viser skolelederes svarfordeling på i hvilken grad de opplever seg som rustet i 2009, sammenlignet med 2008.

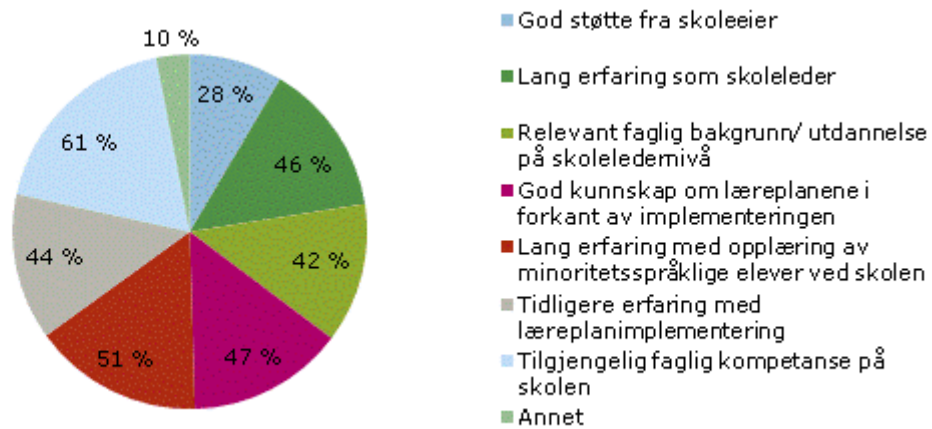
Figur 5.3: I hvilken grad opplever du at du som skoleleder er rustet til å lede implementeringen av læreplanene? Skoleledere 2008 N = 494, Skoleledere 2009 N = 604



I likhet med skoleeieres vurdering av hvorvidt de opplever seg som rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner, viser Figur 5.3 at flest skoleledere også opplever seg "verken eller" rustet til å lede implementeringen. Samtidig viser figuren at det ikke er store endringer fra 2008 til 2009, men at skoleledere i noe større grad kjenner seg mer rustet. Færre svarer også vet ikke i 2009. Sett i sammenheng med at de nye læreplanene har virket i to skoleår allerede, og skoleledere ikke føler seg betydelig mer rustet til å lede implementeringen, er det liten grunn til å tro at dette kommer til å øke betydelig i de neste årene, hvis ikke kompetansehevingstiltak og støtte fra skoleeiere vil øke.

Breddeundersøkelsen bekrefter at de forholdene som ble identifisert til å bidra til at skolelederne oppfatter som bedre rustet til å lede implementeringen i forrige breddeundersøkelse, er de samme forholdene som bli pekt på i denne breddeundersøkelsen. Det innebærer at satsning på kompetanseheving på disse områdene, vil være strategisk nyttig. Figur 5.4 viser svarfordelingen til skoleledere som føler seg rustet til å lede implementeringen.

Figur 5.4: "Hvorfor føler du at du som skoleleder er godt nok rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter på skolenivå?" Flere valg mulig. N skoleledere = 180



Som det fremgår av Figur 5.4, svarer 60 % av skolelederne at tilgjengelig fagkompetanse ved skolen er en viktig årsak til at skoleledere vurderer at de er godt rustet til å lede læreplanimplementeringen. Opp i mot 50 % av skolelederne oppgir at lang erfaring er en viktig faktor for at de opplever seg som godt rustet, herunder både lang erfaring som skoleleder og lang erfaring med opplæring av minoritetsspråklige elever ved skolen. Videre svarer 47 % av skolelederne at god kunnskap om læreplanene i forkant av implementeringen har vært viktig. Det samme gjelder tidligere erfaringer med læreplanimplementeringer og relevant bakgrunn/ utdanning på skoleledernivå. Oversikten over forhold skoleledere opplever som betydningsfulle for at de føler seg rustet, kan gi noen viktige føringer for fokus for kompetansehevingstiltak.

5.1.3 Oppsummering

Dette avsnittet setter fokus på betydningen av god implementeringsledelse både fra skoleeier og skoleledernivå, da disse er sentrale i implementeringsskjeden fra nasjonale myndigheter til praksisnivået i skolen. Til tross for at implementeringsprosessen nå har virket i to år, opplever verken skoleeiere eller skoleledere seg særlig godt rustet til å lede implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Det er ingen betydelige endringer på dette området siden 2008, selv om en liten andel skoleledere føler seg litt mer rustet. Dette setter fokus på behovet for økt informasjon om de nye læreplanene for språklige minoriteter i tilknytning til dette. Hvis implementeringen skal nå helt ned til praksisnivået, er det avgjørende at skoleeiere og skoleledere kan gi støtte og bistand i implementeringsprosessen. Dette setter også fokus på nasjonale myndigheters ansvar for å informere om læreplanene for språklige minoriteter og gi støtte i implementeringsprosessen. OECD har i flere sammenhenger påpekt at ledelse på alle nivåer i implementeringsprosesser bør styrkes⁴⁷, også fra sentralt hold.

5.2 Tiltak iverksatt av skoleeiere i forbindelse med implementering av nye læreplaner

Skoleeier har et viktig ansvar i å informere skoleledere om at det har kommet nye læreplaner i morsmål og grunnleggende norsk for språklige minoriteter og sikre at det er tilstrekkelig kunnskap ved skolene til at læreplanene implementeres på en best mulig måte. Hvilke tiltak skoleeier iverksetter i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter, vil påvirke implementeringsprosessen så vel som det opplæringstilbudet minoritetsspråklige elever får ved de enkelte skoler i kommunen eller fylkeskommunen.

I forrige breddeundersøkelse i oktober 2008 oppga 65 % av skoleeierne og skolelederne at skoleeier hadde iverksatt tiltak i forbindelse med implementering av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Videre fremkom det ved målingen i 2008 at:

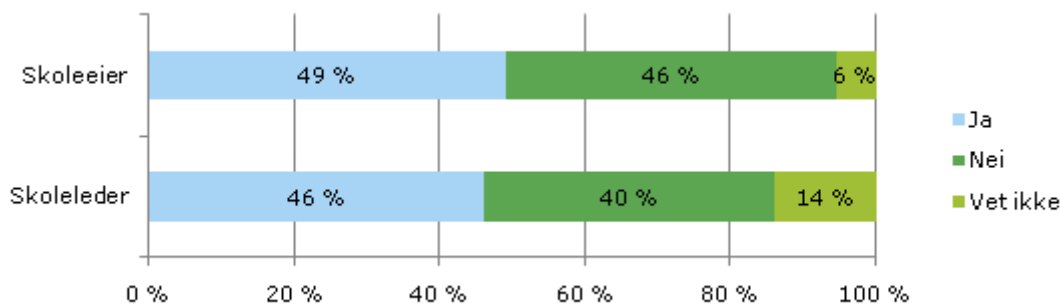
- Flere kommunale skoleeiere enn fylkeskommunale skoleeiere hadde iverksatt tiltak

⁴⁷ OECD (2009). OECD Thematic Review in Migrant Education. *Country Background Report for Norway*.

- Skoleeiere i store kommuner oftere hadde iverksatt tiltak enn i middels og mellomstore kommuner

I breddeundersøkelsen i 2009 har skoleeiere og skoleledere som har implementert de nye læreplanene for språklige minoriteter, besvart spørsmål om hvorvidt skoleeier har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Svarfordelingen illustreres i Figur 5.5:

Figur 5.5: "Har skoleeier iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleledere = 599, N skoleeiere = 165



Det fremkommer av Figur 5.5 at færre respondenter svarer at skoleeier har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter enn i 2008. Opp mot 50 % av skoleeiere oppgir at det er iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen, mens dette understøttes av rundt 45 % av skolelederne. En andel på 45 % av skoleeierne har ikke iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen, mens opp mot 15 % av skolelederne oppgir at de ikke vet om skoleeier har iverksatt tiltak.

Dette kan skyldes flere forhold. Det er sannsynlig at iverksettelsen av tiltak først og fremst er gjort i starten av implementeringsprosessen, og at det ikke er iverksatt tiltak etter dette. Denne forklaringen støttes av dybdestudiene, hvor skoleeier typisk har arrangert to kurs i starten av implementeringen. Det vil som regel være en del usikkerhet ved spørsmål som ber respondenter om å huske tilbake i tid. For noen av respondentene vil også bytte av personer kunne ha betydning. Et annet forhold som antakeligvis kan ha betydning, er at svarprosenten ved forrige breddeundersøkelse var betydelig lavere enn i breddeundersøkelsen fra 2009. Et vanlig trekk ved undersøkelser med lave svarprosent er en viss "creaming-effekt", dvs. at de respondentene som er mest engasjert og som har gjort mest, gjerne er de som oftest besvarer undersøkelsen. Dette støttes av at det også i denne undersøkelsen er slik at det i stor grad er samsvar mellom skoleeiere og skoleledere på spørsmål om hvorvidt skoleeier har iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter.

Fordelt på skoletyper, fremkommer det imidlertid at det er et avvik mellom svarfordelingen til fylkeskommunale skoleeiere og skoleledere ved videregående skoler. 80 % av fylkeskommunale skoleeiere oppgir å ha iverksatt tiltak i forbindelse med læreplanimplementeringen, mens andelen skoleledere ved videregående skoler som oppgir at fylkeskommunen har iverksatt implementeringstiltak er på 43 %. En mulig forklaring på dette avviket, kan være at de tiltak skoleeier har iverksatt, ikke har nådd frem til skolene på grunn av mindre god informasjon fra skoleeiere.

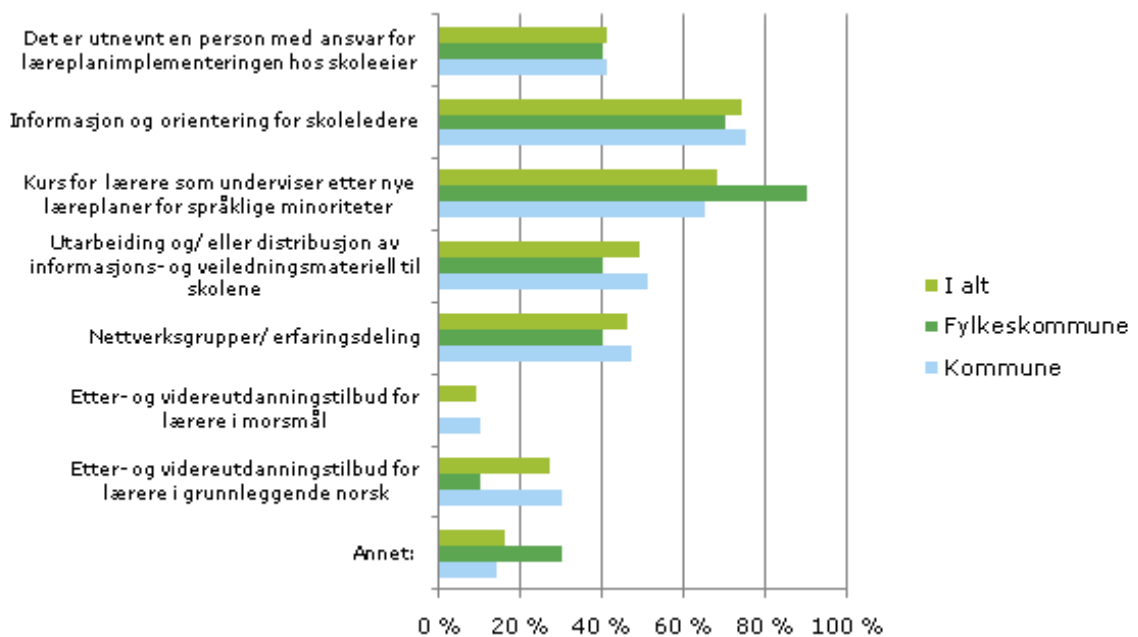
Når det gjelder tiltak iverksatt av kommunen i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter, viste det seg i forrige breddeundersøkelse at skoleeiere i store kommuner i større grad hadde iverksatt implementeringstiltak enn skoleeiere i kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere. Dette mønsteret samsvarer med funn fra breddeundersøkelsen i 2009. Tiltak iverksatt av skoleeier øker i takt med kommunistørrelse.

Mens 80 % av skoleeiere i store kommuner oppgir at de har iverksatt implementeringstiltak, er andelen skoleeiere som har iverksatt tiltak i små kommuner på litt over 20 %.

5.2.1 Hva slags type tiltak er iverksatt?

Skoleeiere og skoleledere har besvart spørsmål om hvilke typer tiltak skoleeier har iverksatt i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Det er kun skoleeiere som har oppgitt å ha iverksatt tiltak som har besvart spørsmålet. Svarfordelingen illustreres i Figur 5.6. Skolelederes svar kommenteres underveis.

Figur 5.6: "Hvilke tiltak har skoleeier iverksatt i forbindelse med implementeringen?" Flere valg mulig. N skoleeier kommune = 71, N skoleeier fylkeskommune = 10



Figur 5.6 viser at informasjon og orientering for skoleledere og kurs for lærere som underviser etter nye læreplaner for språklige minoriteter, er de tiltakene flest skoleeiere har iverksatt. I alt oppgir over 60 % av skoleeierne å ha iverksatt disse tiltakene. Det kan imidlertid nevnes at det er en vesentlig lavere andel skoleledere ved videregående skoler som svarer at det er gjennomført kurs for lærere og informasjons- og orienteringstiltak for skoleledere enn skoleeiere. Mens opp mot 90 % av skoleeierne i fylkeskommunen oppgir at det er gjennomført kurs for lærere som underviser etter nye læreplaner for språklige minoriteter, er det rundt 50 % av skoleledere i videregående skoler som oppgir dette. Dette viser en diskrepans på dette området. Det er interessant å vite mer om hvorfor lærere ikke deltar i høyere grad i kurs tilbudt av skoleeiere. En årsak til å ikke delta kan være at skoleeier ikke har informert godt nok om kursene. En annen årsak kan være at dette er et område som ikke prioriteres. Andre funn i breddeundersøkelsen som viser at opplæring av minoritetsspråklige er et lite prioritert område i videregående opplæring generelt, styrker den sistnevnte hypotesen. Ut over dette er det ikke noen store avvik mellom svarfordelingen blant skoleeiere og skoleledere når det gjelder hvilke tiltak skoleeier har iverksatt i forbindelse med læreplanimplementeringen.

Rundt 40 % av skoleeierne og skolelederne oppgir at det er utnevnt en person hos skoleeier med ansvar for implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Det samme gjelder utarbeiding og/eller distribusjon av informasjons- og veiledningsmateriell samt nettverksgrupper. Det fremgår videre at etter- og videreutdanningstilbud for lærere i morsmål er det tiltaket som i minst grad er iverksatt. Det er kun 10 % av skoleeierne og skolelederne som oppgir at dette er iverksatt. Det er i noe større grad iverksatt etter- og videreutdanningstilbud for lærere som underviser etter læreplan i grunnleggende norsk. 30 % av skoleeiere oppgir at dette er et iverksatt tiltak, mens 20 % av skolelederne understøtter dette.

5.2.2 Oppsummering

Rundt halvparten av skoleeierne har iverksatt tiltak i forbindelse med implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter. Breddeundersøkelsen antyder at andelen skoleeiere som oppgir at det iverksettes tiltak, er avtagende i 2009, sammenlignet med 2008. Det er en diskrepans i andelen tiltak som oppgis å ha blitt iverksatt i følge skoleledere ved videregående skoler og fylkeskommunale skoleeiere. Dette antyder at kommunikasjonen og informasjonen mellom skoleeier- og skoleledernivået med fordel kan styrkes. I forrige breddeundersøkelse ble det funnet at kommunestørrelse har betydning for antallet tiltak som iverksettes, noe som bekreftes i breddeundersøkelsen fra 2009. Søkelyset bør derfor med fordel settes på skoleeiere i mindre kommuner. Samlet er det uheldig at andelen skoleeiere som iverksetter tiltak er avtagende. Funn i evalueringen viser at det fortsatt er manglende kjennskap til læreplanene og at det fortsatt er stort behov for iverksettelse av tiltak.

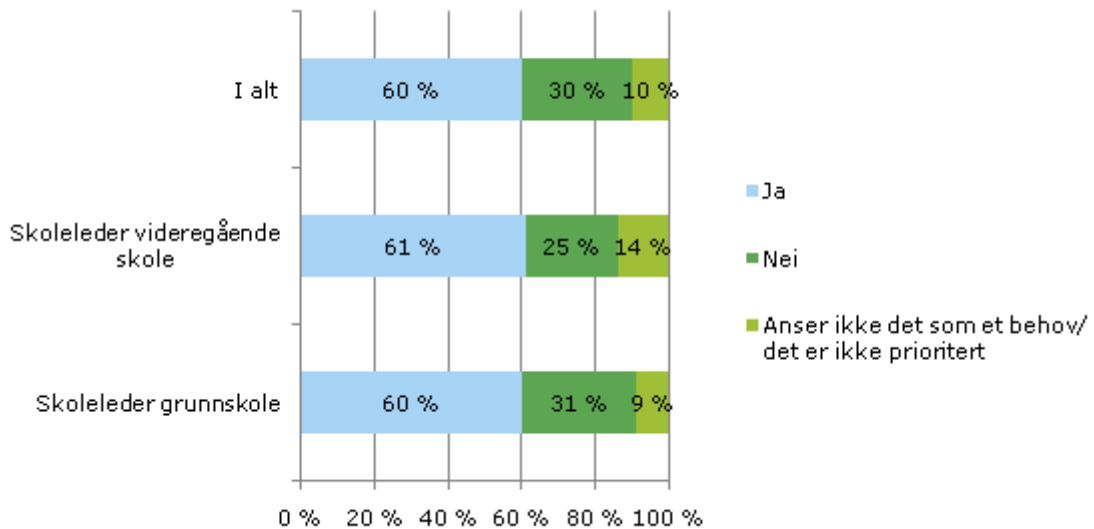
Når det gjelder hvilke typer av tiltak som er iverksatt, varierer dette. Skoleeiere har iverksatt flere typer av tiltak er iverksatt, men som oftest er det gitt informasjon og orientering for skoleledere og kurs for lærere. Funn fra evalueringen viser imidlertid at å gi informasjon og orientering ikke er nok, hvis ikke dette følges opp i den videre implementeringsprosessen. Under halvparten av skoleeiere som har iverksatt tiltak, har utnevnt en person med ansvar for implementeringen til tross for at dette er et type tiltak dybdestudiene har vist skaper forankring på skoleeiernivået og ofte er en viktig støtte for skoleledere.

5.3 Tiltak iverksatt av skoleledere i forbindelse med implementering av nye læreplaner

Skoleeiers støtte og tiltak har betydning for en god implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter. Imidlertid er det også sentralt at skoleleder ved den enkelte skole følger opp implementeringen. Skoleleder bør sikre at de nye læreplanene implementeres etter intensjonen og at de relevante lærere får den støtte, veiledning og kunnskap de trenger for å ta i bruk læreplanene på mest mulig hensiktsmessig måte.

I forrige breddeundersøkelse oppga 79 % av skoleledere i grunnskolen at de hadde iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner. Tilsvarende oppga 65 % av skolelederne i videregående skoler det samme. Resultatene fra breddeundersøkelsen i 2009 viser at noen endringer fra året før. I Figur 5.7 vises skolelederes svarfordeling i 2009, fordelt på skoleledere i grunnskolen og i videregående skoler. Spørsmålet er kun stilt til skoleledere som har svart at de har implementert læreplan i grunnleggende norsk og/eller læreplan i morsmål.

Figur 5.7: "Har du som skoleleder iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleleder grunnskole = 510, N skoleleder videregående = 92

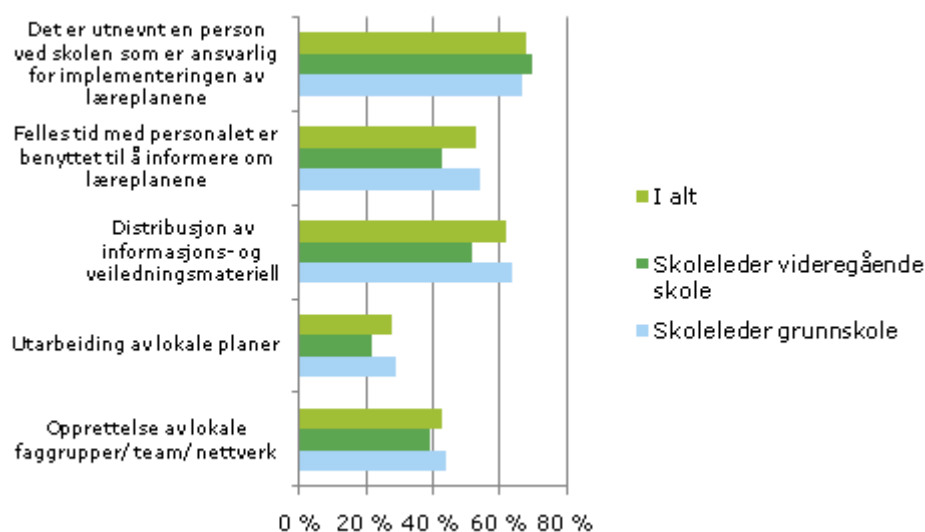


Av Figur 5.7 fremgår det at et flertall av skolelederne, både ved grunnskoler og videregående skoler, oppgir å ha iverksatt tiltak i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Figuren antyder at forskjellen er noe redusert mellom skoleledere i videregående og i grunnskolen. Årsaken til dette er vanskelig å forklare, og stemmer dårlig overens med de andre funnene i undersøkelsen som gjennomgående viser at implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter underprioriteres i videregående opplæring.

5.3.1 Hva slags tiltak er iverksatt?

Skoleledere som oppgir å ha iverksatt implementeringstiltak, er i breddeundersøkelsen bedt om å angi hvilke implementeringstiltak de har iverksatt. Svarfordelingen illustreres i Figur 5.8:

Figur 5.8: "Hvilke tiltak har skoleleder iverksatt i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleleder grunnskole = 305, N skoleleder videregående skole = 54

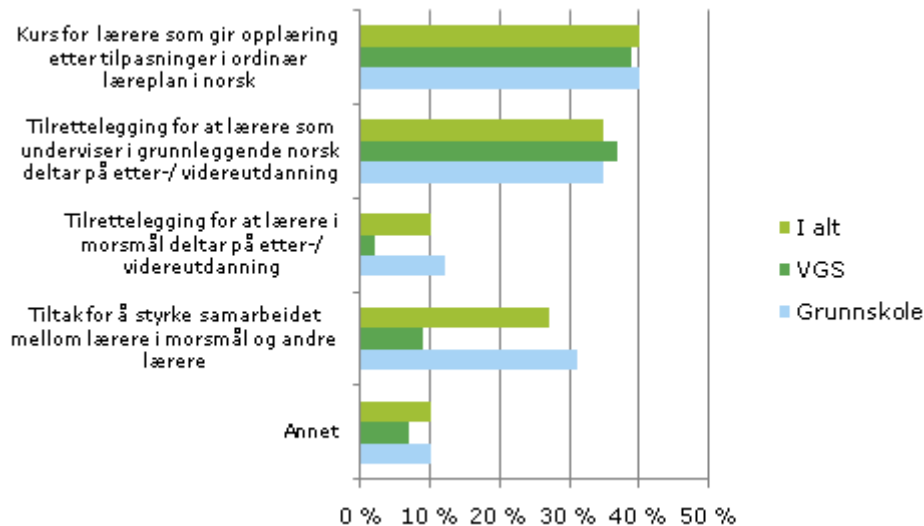


Av Figur 5.8 fremgår det at det i liten grad er variasjoner mellom hvilke tiltak skoleledere ved grunnskoler oppgir å ha iverksatt, sammenliknet med skoleledere i videregående skole. 70 % av skolelederne som har iverksatt implementeringstiltak oppgir å ha utnevnt en person ved skolen med ansvar for implementering av læreplanene. Mellom 40 % og 60 % av skoleleder-

ne har benyttet felles tid med personalet til å informere om læreplanene. En tilsvarende andel oppgir å ha distribuert informasjons- og veiledningsmateriell. Opp mot 40 % av skolelederne oppgir at det er opprettet lokale faggrupper og nettverk.

Når det gjelder tiltak iverksatt av skoleleder rettet mot lærere som gir særskilt norskopplæring, er implementeringstiltak som illustrert i Figur 5.9 oppgitt å være iverksatt:

Figur 5.9 "Hvilke tiltak har skoleleder iverksatt i forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter?" N skoleleder grunnskole = 305, N skoleleder videregående skole = 54



Av Figur 5.9 fremgår det at rundt 40 % av skolelederne som oppgir å ha iverksatt implementeringstiltak, har gjort dette i form av kurs for lærere som gir opplæring etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk. Rundt 35 % av skolelederne oppgir at det tilrettelegges for at lærere som underviser i grunnleggende norsk deltar på etter- og videreutdanning. Til sammenlikning er det kun 10 % av skoleledere som oppgir at det tilrettelegges for at morsmåls lærere deltar på etter- og videreutdanning. At det er grunnskoleledere som i størst grad oppgir at det tilrettelegges for at morsmåls lærere kan delta på etter- og/eller videreutdanning, kan ha sin årsak i at mange videregående skoler ikke har morsmåls lærere ved skolen.

Det fremgår av breddeundersøkelsen at iverksettelse av tiltak rettet mot morsmåls lærere prioriteres i mindre grad enn lærere i grunnleggende norsk. Dette funnet må sees i sammenheng med at læreplan i morsmål i mindre grad er implementert. Begge disse to funnene antyder at morsmåls lærere i mindre grad synes å være prioritert, enn lærere som underviser i grunnleggende norsk. I kompetansekartleggingen av lærere som underviser etter de nye læreplanene fremheves det at lærere som underviser i morsmål i lavere grad har offentlig godkjent undervisningskompetanse enn lærere generelt, i tillegg til at de i liten grad har deltatt på kurs i forbindelse med læreplanimplementeringen⁴⁸.

5.3.2 Oppsummering

Rundt 60 % av skoleledere i grunnskoler og videregående skoler som har implementert læreplan i grunnleggende norsk og/eller læreplan i morsmål, oppgir at de har iverksatt tiltak. Av generelle tiltak har flest utnevnt en ansvarlig for implementeringen ved skolen, informert personalet og utarbeidet informasjons- og veiledningsmateriell, herunder mellom 50 og 70 %. Av særskilte tiltak rettet mot lærere, er det gitt kurs og tilrettelagt for at lærere i grunnleggende norsk kan delta i etter- og/eller videreutdanning, herunder mellom 30 og 40 %. Det er viktig å huske på at dette er andelen ut av de skolelederne som allerede har svart at de iverksetter tiltak, hvilket innebærer at totalt sett har en veldig liten andel av skoleledere iverksatt disse tiltakene. Det fremgår også av breddeundersøkelsen av færre tiltak rettes mot lærere i morsmål enn mot lærere i grunnleggende norsk.

⁴⁸ Rambøll (2008). *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*.

5.4 Innkjøp av nytt materiell

I forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter er det av betydning hvorvidt det er brukt ressurser på materiell til bruk i opplæringen. Dette vil kunne påvirke hvordan lærere gjennomfører og tilpasser opplæringen. Det er også interessant å se på hvorvidt det er kjøpt inn materiell til implementering av læreplanene hver for seg, ettersom dette kan si noe om opplæringen etter nye læreplaner for språklige minoriteter. I tillegg kan det si noe om hvilken status den har, og i hvor stor grad det er et prioritert område.

5.4.1 Materiell i forbindelse med implementering av læreplan i grunnleggende norsk

Andelen skoleledere som oppgir at det er innkjøpt materiell i forbindelse med implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk har økt fra 2008 til 2009. 50 % av skoleledere ved grunnskoler og 40 % av skoleledere ved videregående skoler oppgir at det er innkjøpt materiell i forbindelse med implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk. Sammenliknet med forrige breddeundersøkelse, er det en tendens til at flere skoleledere som oppgir at det er kjøpt inn materiell i forbindelse med implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk nå. Andelen har økt fra 30 % til 40-50 %.

De skoleledere som har svart at det er innkjøpt materiell i forbindelse med implementeringen av læreplan i grunnleggende norsk, har utdypet hva slags materiell i åpen svarkategori. Følgende punkter oppsummerer hva slags materiell som er innkjøpt:

- Lærebøker
- Arbeidsbøker
- Nivådelte lesebøker
- Kartleggingsmateriell
- Språkstimuleringsmateriell, for eksempel Snakkepakka
- IKT-verktøy, som for eksempel NorskPlussUngdom, Grieg multimedia *Veien fram, Migrasjonsnorsk*
- Digitale ressurser, som for eksempel *Norsk for minoriteter*
- Lydbøker
- Spill
- Tilpasset litteratur

Av svarene fremkommer det at det er flere forlag som gir ut ulikt materiell til bruk i opplæringen i grunnleggende norsk. Flere skoleledere oppgir at de i forkant av innkjøpet tok kontakt med pedagogisk fagteam eller tilsvarende i kommunen for å få tips og innspill til hvilket materiell de burde kjøpe.

5.4.2 Materiell i forbindelse med implementering av læreplan i morsmål

Andelen skoleledere som svarer at det er kjøpt inn materiell både for grunnskoler og videregående skoler i forbindelse med implementering av læreplan i morsmål har økt fra 2008 til 2009. Opp mot 25 % av skolelederne i grunnskolen, som oppgir at læreplan i morsmål er tatt i bruk, svarer at det er kjøpt inn materiell i forbindelse med implementeringen av læreplanen. Tilsvarende har litt over 30 % av skoleledere i videregående skole kjøpt inn materiell.

Sammenliknet med kjøp av materiell i forbindelse med implementering av læreplan i grunnleggende norsk, som beskrevet i forrige avsnitt, er det imidlertid i betydelig mindre grad kjøpt inn materiell til bruk i morsmålsopplæringen. Dette underbygger andre funn i denne evalueringen som indikerer at morsmålsopplæringen underprioriteres.

De skoleledere som har svart at det er innkjøpt materiell i forbindelse med læreplan i morsmål, har utdypet dette i åpen svarkategori. Skoleledere oppgir at følgende materiell er innkjøpt i forbindelse med implementeringen av læreplan i morsmål:

- Materiell anbefalt av morsmåls lærere selv
- Bøker/litteratur på det aktuelle morsmål
- Tospråklige bøker

- Lærebøker på morsmål, for eksempel fra Almater forlag og Solum forlag
- *Veien frem* fra Grieg multimedia
- Spill

Det fremkommer videre i breddeundersøkelsen at skolelederne som vet at det er innkjøpt materiell i forbindelse med læreplan i morsmål, i liten grad vet hvilke læremidler som er innkjøpt. Dette antyder at innkjøpene og anskaffelsene i stor grad er overlatt til morsmåslærere. Dette kom også frem gjennom dybdestudiene Rambøll gjennomførte. Her viste det seg at morsmåslærerne hadde fått delegert mye av ansvaret for å sikre materiell til bruk i opplæringen. Skoleleder var dog viktig som en støtte og drøftningspartner i forhold til å avgjøre hvilket materiell som skulle kjøpes inn. Mange av morsmåslærerne i dybdestudiene påpekte at de opplevde det som vanskelig å finne materiell i Norge, og at de derfor kjøper inn litteratur og bøker ved besøk i hjemlandet i ferier og liknende.

5.4.3 Oppsummering

Flere skoleledere oppgir i 2009 at det er kjøpt inn materiell i forbindelse med læreplanimplementeringen enn i 2008. Mellom 40 og 50 % av skolelederne som har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk, oppgir at det er kjøpt inn materiell til bruk i opplæringen. Det er ulike typer materiell som er kjøpt inn: faglitteratur, skjønnlitteratur, IKT-baserte verktøy og spill. Mange skoleledere fremhever nytten av kontakt med pedagogisk fagteam eller liknende ressursteam for å få innspill til innkjøpsprosessen.

Når det gjelder læreplan i morsmål, er det i mindre grad kjøpt inn materiell enn til læreplan i grunnleggende norsk. Skolelederne kjenner også i mindre grad til hvilket materiell som er kjøpt inn. Ved mange skoler har morsmåslærerne selv ansvar for å anskaffe materiell til opplæringen, mens skoleleder i mindre grad deltar i denne prosessen enn når det gjelder læreplan i grunnleggende norsk.

5.5 Kjennskap til og bruk av kartleggingsmateriell Språkkompetanse i grunnleggende norsk

Kartleggingsmaterialet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* (Kartleggingsmaterialet) er utarbeidet i tilknytning til læreplanen i grunnleggende norsk. Kartleggingsmaterialet er tilpasset hovedområdene, nivåene og kompetansemålene i læreplan i grunnleggende norsk, og består av tre deler. Den ene delen er en språkbiografi som inneholder en beskrivelse av elevens samlede språkkompetanse, mens den andre delen er et kartleggingsverktøy som inneholder nivåbeskrivelser og skjemaer til bruk for å dokumentere de norskspråklige ferdighetene til eleven på ulike områder. Den tredje delen er en språkmappe der elevens språkkompetanse kan dokumenteres⁴⁹. Videre skal kartleggingsmaterialet være et verktøy for skolene til å vurdere når elevene har tilstrekkelige ferdigheter til å følge ordinær opplæring. Derigjennom skal kartleggingsmaterialet fungere som en støtte for beslutning om overgang til ordinær opplæring. Dette er noe som var etterspurt ved skolene i følge "Evaluering av praktisering av norsk som andrespråk"⁵⁰. Vurderingen av elevenes norskspråklige kompetanse skal også sees i forhold til kompetansemålene som er nedfelt i læreplan for grunnleggende norsk.

5.5.1 Kjennskap til kartleggingsmaterialet

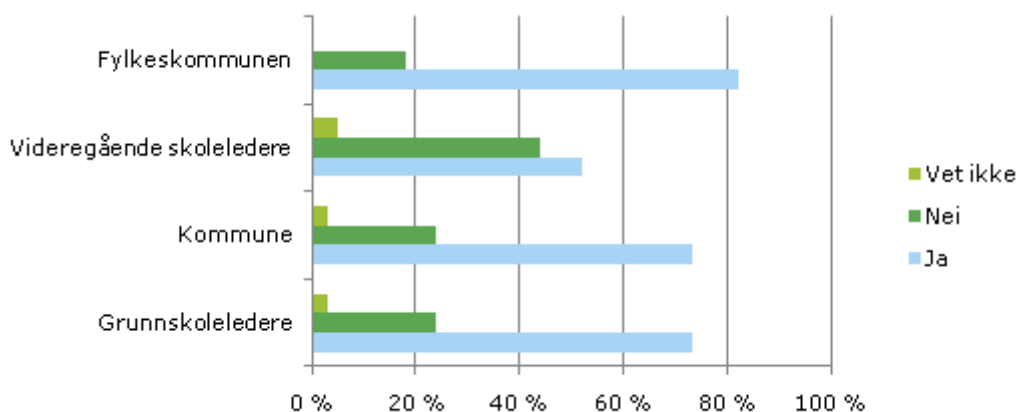
I forrige breddeundersøkelse var det rundt halvparten av skolelederne, uavhengig av om de hadde tatt læreplanene i bruk, som kjente til kartleggingsmaterialet. 46 % av skolelederne i videregående skoler kjente til kartleggingsmaterialet og 65 % av skolelederne i grunnskoler kjente til det. Sammenliknet med andelen skoleledere som oppgir at de kjenner til kartleggingsmaterialet i 2009, har det skjedd en liten økning på rundt 5 % i både grunnskoler og videregående skoler.

⁴⁹ Utdanningsdirektoratet (2007). *Kartleggingsmateriell. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*.

⁵⁰ Rambøll (2006). *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*.

Figur 5.10 viser skolelederes kjennskap til kartleggingsmateriellet i 2009. I tillegg vises skoleeiers kjennskap til kartleggingsverktøyet, da dette kan antas å påvirke i hvilken grad skoleledere kjenner til det.

Figur 5.10: "Kjenner du til kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*?" N skoleeier fylkeskommune = 11, N skoleleder videregående skole = 87, N skoleeier kommune = 152, N skoleleder grunnskole = 491



Figur 5.10 oppgir et flertall av skoleledere og skoleeiere at de kjenner til kartleggingsmateriellet, men forskjeller mellom skoleledere i grunnskolen og skoleledere i videregående skoler opprettholdes siden 2008. Mens 70 % av grunnskolelederne oppgir at de kjenner til kartleggingsverktøyet, er tilsvarende andel 50 % blant skoleledere ved videregående skoler. Dette indikerer at mange videregående skoler ikke kjenner til det verktøyet som er utviklet for å bidra til å sikre at elever med behov får en mest mulig tilpasset særskilt norskopplæring. Dette vil kunne påvirke hvordan elever med rett til særskilt norskopplæring følges opp, og hvorvidt de overføres til ordinær opplæring på riktig tidspunkt.

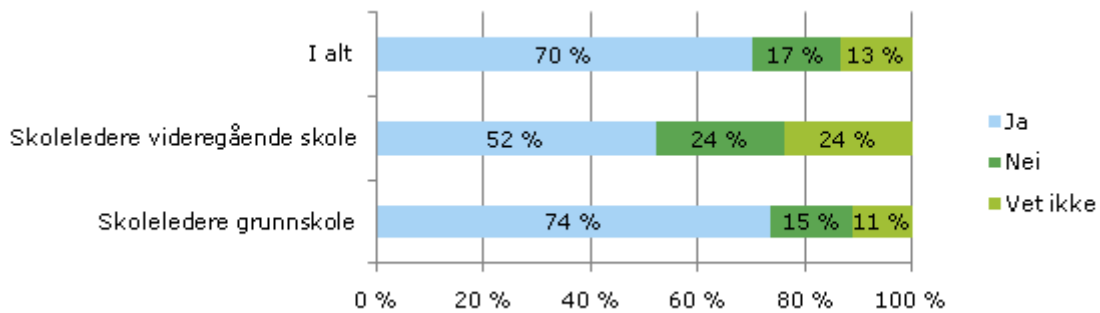
Figur 5.10 impliserer dermed at kommunikasjonen mellom skoleeier og skoleleder ikke er tydelig nok. Samtidig kan dette funnet tyde på en viss usikkerhet i besvarelsen fra fylkeskommunale skoleeierne. Det er imidlertid viktig å understreke at det bare er 11 fylkeskommunale skoleeiere som har besvart.

For at kartleggingsverktøyet skal tas i bruk, må det ikke bare være kjent for skoleleder. Det er også nødvendig at skoleleder gjør det kjent for de relevante lærere. Nærmere analyser viser at opp mot 80 % av grunnskoleledere oppgir at de relevante lærere er gjort kjent med kartleggingsmateriellet, mens 70 % av ledere ved videregående skoler oppgir tilsvarende. At et flertall skoleledere har oppgitt at de relevante lærere er gjort kjent med kartleggingsmateriellet, er imidlertid ingen garanti for at det er tatt i bruk ved skolen.

5.5.2 Bruk av kartleggingsmateriellet

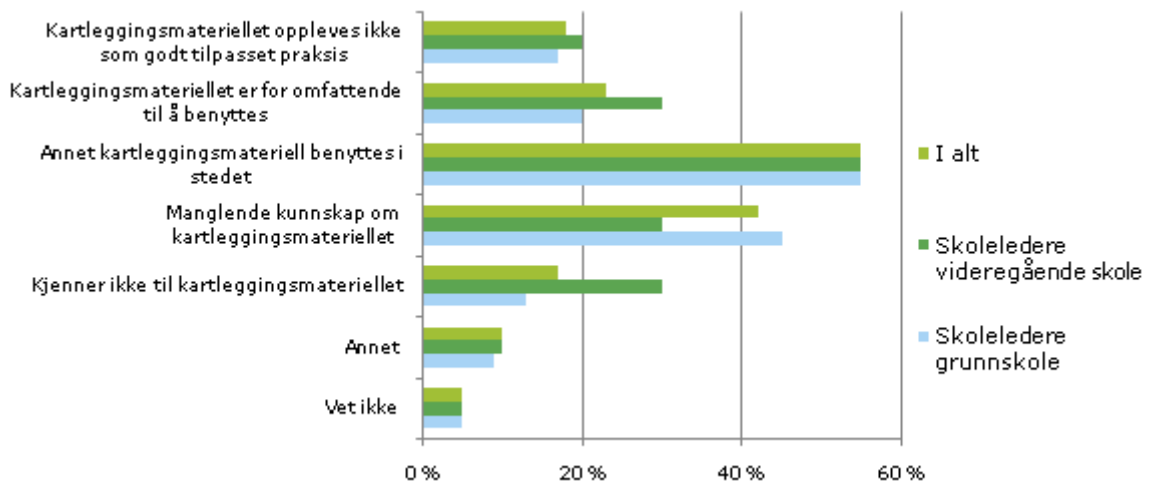
I 2008 var det færre av skolelederne som oppga at de anvendte kartleggingsmateriellet av de som hadde tatt i bruk de nye læreplanene, sammenliknet med andelen som kjente til kartleggingsmateriellet. 40 % av skolelederne i videregående skoler oppga at det ble anvendt, mens 57 % av skolelederne i grunnskoler oppga at de anvendte det. På dette området viser derfor breddeundersøkelsen fra 2009 at det har vært en relativt betydelig økning i andelen skoleledere som anvender kartleggingsmateriellet. Figur 5.11 viser svarfordelingen til skoleledere som er spurt om kartleggingsmateriellet benyttes ved skolen, basert på skoleledere som har oppgitt at læreplan i grunnleggende norsk er tatt i bruk.

Figur 5.11: "Benyttes kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* ved skolen?" N skoleleder grunnskole = 429, N skoleleder videregående skole = 84



Figur 5.11 fremgår det at kartleggingsmateriellet er tatt i bruk ved de fleste skoler som oppgir at de har tatt i bruk læreplanen i grunnleggende norsk. I alt 70 % av skolelederne oppgir at kartleggingsmateriellet er tatt i bruk. Kartleggingsmateriellet oppgis i større grad å anvendes i grunnskoler enn videregående skoler. En andel på 24 % av skoleledere ved videregående skoler oppgir at de ikke vet om kartleggingsmateriellet er tatt i bruk, den tilsvarende andelen for grunnskoleledere er 11 %. En årsak til at enkelte skoleledere har oppgitt at de ikke vet om kartleggingsmateriellet er tatt i bruk, kan være at skoleleder har overlatt den særskilte norskopplæringen til lærere, og i liten grad følger opp om denne. Hvorfor kartleggingsmateriellet ikke tas i bruk er av interesse her. Figur 5.12 illustrerer begrunnelsene for at kartleggingsmateriellet ikke er tatt i bruk ved skoler har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk.

Figur 5.12: "Hvorfor benyttes ikke kartleggingsverktøyet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* ved skolen?" N skoleleder grunnskole = 64, N skoleleder videregående skole = 20



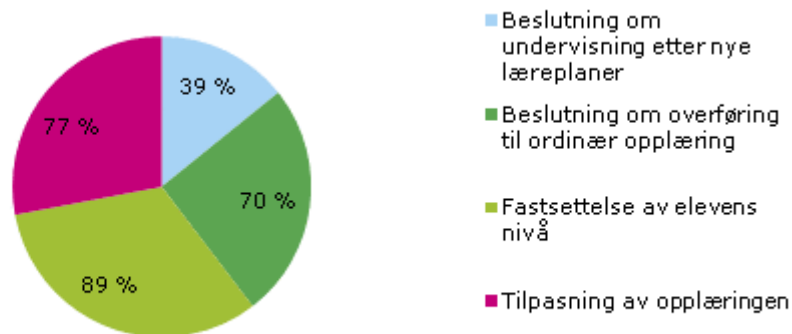
Figur 5.12 viser at hovedårsaken til at kartleggingsmateriellet ikke er tatt i bruk, er at annet kartleggingsmaterieill benyttes i stedet, i følge skolelederne. Dette oppgis av 55 % av skoleledere i grunnskoler og videregående skoler. 45 % av skoleledere i grunnskoler oppgir at manglende kunnskap om kartleggingsmateriellet er årsak til at dette ikke er tatt i bruk. Disse to årsakene henger nært sammen, da skolelederes svar, indikerer manglende kjennskap til kartleggingsverktøyet. Til tross for at det finnes andre kartleggingsverktøy, er kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* det eneste som er tilpasset målgruppen minoritetsspråklige og som følger med læreplanen i grunnleggende norsk. Kommunene og skolene kan velge hvilket kartleggingsverktøy de ønsker, da de ikke er pliktige til å bruke læreplanen i grunnleggende norsk⁵¹. Nasjonale myndigheter anbefaler likevel at kartleggingsmaterieill *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* blir benyttet.

⁵¹ Ot.prop. nr. 55 (2008-2009: 32). Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova: Forslag om å presisere plikta til å kartlegge dugleiken minoritetsspråklige elever har i norsk.

Videre mener 20 % av skoleledere i grunnskolen at kartleggingsmateriellet ikke oppleves som godt egnet i praksis og at det er for omfattende. Dette er også hovedårsakene skoleledere i videregående skoler oppgir i forhold til at kartleggingsmateriellet ikke er tatt i bruk.

De skoleledere som har oppgitt at kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er tatt i bruk ved skolen, har spesifisert hva kartleggingsmateriellet benyttes til. Svarfordelingen illustreres i følgende Figur 5.13:

Figur 5.13: "Hva benyttes kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* til?" Fleire valg mulig. N skoleledere = 387



Som det fremgår av Figur 5.13, benyttes kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* i størst grad til å fastsette elevens nivå i norsk. Videre benyttes kartleggingsmateriellet til å tilpasse opplæringen og å ta beslutning om når eleven skal overføres til ordinær opplæring. En noe lavere andel, tilsvarende 40 % av skolelederne, oppgir at kartleggingsmateriellet benyttes til å beslutte hvorvidt eleven skal få opplæring etter de nye læreplanene for språklige minoriteter. Et viktig spørsmål i den sammenheng blir hvordan skoler identifiserer elever med behov for særskilt språkopplæring, noe vi kommer tilbake til i kapittel 6. Det er ingen store endringer med hensyn til skolelederes svar på dette spørsmålet, foruten av antallet kategorier er utvidet. I denne breddeundersøkelsen fremkommer det også at kartleggingsverktøyet i stor grad benyttes til å tilpasse opplæringen i tillegg til de øvrige bruksområdene.

5.5.3 Oppsummering

Kartleggingsmateriellet som er utviklet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk har vært etterspurt som verktøy for å fatte beslutning om overføring til ordinær opplæring i rett tid. Breddeundersøkelsen viser en begrenset økning i andelen skoleledere som kjenner til kartleggingsmateriellet i 2008 sammenliknet med 2009. Skolelederne i grunnskoler har høyere kjennskap til kartleggingsmateriellet enn skolelederne i videregående skoler. Det er imidlertid en relativt betydelig økning i andelen skoleledere som oppgir at det brukes ved skolen, som er en positiv utvikling, men også her benyttes det i mindre grad i videregående skoler enn i grunnskoler. Det benyttes i stor grad til å tilpasse opplæringen og å kartlegge elevens nivå. Det benyttes også som grunnlag for å fatte beslutning om overføring til ordinær opplæring. En noe mindre andel oppgir at kartleggingen danner grunnlag for beslutning om hvorvidt en elev skal få særskilt norskopplæring.

De skoleledere som har oppgitt at kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* ikke er tatt i bruk, oppgir i hovedsak at annet kartleggingsmaterieell benyttes i stedet og at de har for liten kunnskap om kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. En andel på 30 % av skoleledere ved videregående skoler oppgir at de ikke kjenner til kartleggingsmateriellet, mens tilsvarende andel blant grunnskoleledere er på 15 %. Kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er det eneste kartleggingsmateriellet som er utarbeidet og tilpasset minoritetsspråklige elever. Det kan antas at kartleggingsmaterieell som ikke er tilpasset målgruppene vil være mindre gode å benytte. Hva som ligger til grunn for valg av kartleggingsmaterieell er således interessant å undersøke nærmere: er det basert på en faglig vurdering av verktøyet eller er det ressurs- og tidshensyn som spiller

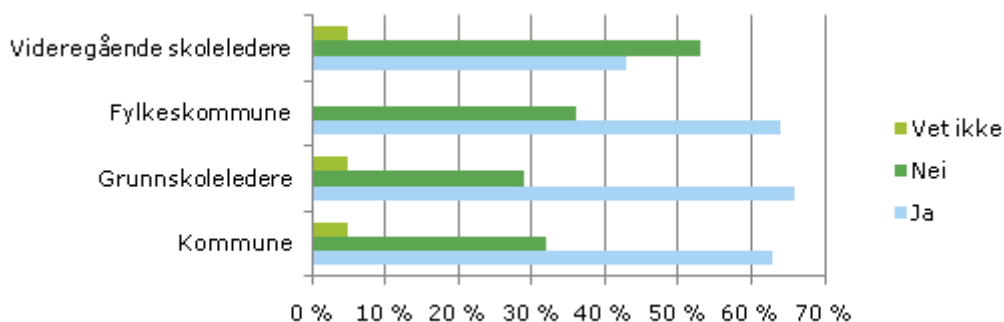
inn? Evalueringen så langt viser at det er behov for å se nærmere på dette, i tillegg til økt informasjon om kartleggingsmateriellet og veilederen ovenfor skoleeiere og skoleledere.

5.6 Kjennskap til og vurdering av veilederen Språkkompetanse i grunnleggende norsk

Veilederen *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* (veilederen) er utviklet i tilknytning til bruk av læreplan i grunnleggende norsk, og skal sees i sammenheng med læreplanen og kartleggingsmateriellet⁵². Veilederen presenterer sentrale temaer innenfor andrespråklæring, utvikling av språklige ferdigheter og flerspråklighet, samt bevissthet om egen språklæring. Videre inneholder veilederen informasjon om organisering av særskilt språkopplæring og bruk av digitale verktøy. I tillegg tar den for seg litt om kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Målgruppe for veilederen er lærere og skoler i forbindelse med bruk av læreplan i grunnleggende norsk.

Kjennskapet til veilederen på skoleledernivået har ikke økt fra 2008 til 2009. I 2008 oppga 42 % av skolelederne i videregående skoler at de kjente til veilederen, mens 65 % av skolelederne i grunnskoler oppga at de kjente til veilederen. I 2009 oppgir en tilsvarende andel skoleledere at de kjenner til veilederen. I Figur 5.14 vises skolelederes svar i 2009. Fordi skoleeiers kjennskap til veilederen kan påvirke i hvilken grad veilederen er kjent blant skoleledere, er skoleeiers svar på det samme spørsmålet også inkludert i figuren.

Figur 5.14: "Kjenner du som skoleleder/skoleeier til veilederen *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*?" N skoleeier kommune = 152, N skoleleder grunnskole = 487, N skoleeier fylkeskommune = 11, N skoleleder videregående skole = 87



Figur 5.14 viser at rundt 60 % av kommuner, fylkeskommuner og grunnskoleledere kjenner til veilederen. Imidlertid skiller skolelederne i videregående skoler seg ut, ved at i overkant av 50 % av skolelederne oppgir at de ikke kjenner til veilederen.

De skoleeierne som i Figur 5.14 har oppgitt at de kjenner til veilederen, er spurt om de har sikret at skolelederne er gjort kjent med denne. Her viser analyser at rundt 70 % av kommuner og fylkeskommuner oppgir å ha sikret at skolelederne er kjent med veilederen.

At skolelederne kjenner til veilederen kan i stor grad antas å være utslagsgivende for om de relevante lærere er kjent med denne, og hvorvidt veilederen har kommet til nytte i forbindelse med å tilrettelegge for særskilt norskopplæring ved skoler. Nærmere analyser viser at opp mot 90 % av skolelederne som har oppgitt å kjenne til veilederen, oppgir at de relevante lærere er gjort kjent med veilederen. Det at skoleleder oppgir at de relevante lærere er gjort kjent med veilederen, betyr ikke nødvendigvis at den er tatt i bruk ved skolen.

Skoleledere og skoleeiere som har oppgitt å kjenne til veilederen, er bedt om å gi en vurdering av nytten av veilederen. Et tydelig flertall av de skoleeierne og skolelederne som oppgir å kjenne til veilederen, vurderer at denne har kommet til nytte. I overkant av 60 % av både skoleeiere og skoleledere opplever veilederen som nyttig. Sammenliknet med forrige breddeundersøkelse, er det en svak tendens til at veilederen i større grad oppleves som nyttig. Det er også langt færre skoleledere i videregående skole som oppgir "verken eller" enn i forrige

⁵² Utdanningsdirektoratet (2007). *Veiledning. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*.

breddeundersøkelse. Dette indikerer at flere kjenner til veilederen og har nytte av den. Dette funnet forsterkes ved at andelen som har svart "vet ikke" er redusert for skolelederne ved videregående skoler, sammenliknet med forrige breddeundersøkelse.

5.6.1 Oppsummering

Kjennskapen til veilederen ser ikke ut til å ha økt nevneverdig fra 2008 til 2009. Breddeundersøkelsen viser at opp mot 60 % av skoleeier- og grunnskolerrespondentene oppgir å kjenne til veilederen *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Andelen videregående skoleledere som oppgir å kjenne til veilederen er betydelig lavere. Forskjellen indikerer at mange videregående skoler ikke kjenner til veilederen som er ment som et verktøy i forbindelse med implementeringsprosessen. Dermed er den mest sannsynlig heller ikke tatt den i bruk. Flertallet av de skolelederne og skoleeierne som oppgir å kjenne til veilederen vurderer den som nyttig. Dette er en økning siden forrige breddeundersøkelse.

5.7 Oppsummering: Ledelse og implementeringsstøtte

Dette kapittelet har undersøkt forhold rundt ledelse og støtte i implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Det fremkommer svak ledelse på enkelte områder og at kommunikasjonen mellom skoleeiere og skoleledere med fordel kan styrkes. Men kapittelet setter også fokus på nasjonale myndigheters ansvar for å gi god informasjon om læreplanene og støttemateriell.

Hvis implementeringen skal nå ned til praksisnivået er det avgjørende at skoleeiere og skoleledere kan gi bistand og støtte i denne prosessen. Men verken skoleeiere eller skoleledere opplever seg særlig godt rustet til å lede implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Det er ingen betydelige endringer her fra 2008. Antakelsen om kommunestørrelse er en viktig faktor hvor hvorvidt skoleledere opplever seg som rustet understrekes i denne evalueringen. Kompetanseheving av skoleeiere i små kommuner vil således være et viktig grep.

Ytterligere er en god implementeringsprosess avhengig av informasjon og kompetanseheving på skoleeier- og skoleledernivå og hvor lærere også kan delta. Breddeundersøkelsen viser at rundt halvparten av skoleeiere har iverksatt tiltak. Men det antydes at andelen skoleeiere som oppgir at det iverksettes tiltak er avtakende i 2009 sammenlignet med 2008. Dette er uheldig fordi det fortsatt er behov for mer informasjon og kompetanseheving. På skoleledernivået er det rundt 60 prosent av de som har implementert læreplan i grunnleggende norsk og/eller morsmål som oppgir at de har iverksatt tiltak. Dette innebærer dog sjelden deltakelse i kurs for lærerne, og oftere at det er gitt informasjon til personalet.

Evalueringen viser at kjennskapen og bruken av støttemateriell med fordel kan økes. Breddeundersøkelsen viser en begrenset økning i kjennskapen til kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* sammenlignet med 2008, og at rundt 70 prosent nå kjenner til materiellet. Kjennskap og bruk er høyere ved grunnskoler enn i videregående skoler. En positiv effekt er likevel at flere oppgir å bruke kartleggingsmateriellet i 2009 enn i 2008. Bruk av annet kartleggingsmaterieell oppgis som den viktigste årsaken til at kartleggingsmaterieell *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* ikke benyttes. Dette er uheldig ettersom dette er det eneste kartleggingsmateriellet som er tilpasset målgruppen. Kjennskapen til Veileder i grunnleggende norsk har ikke økt nevneverdig fra 2008 til 2009. Rundt 60 prosent av kommunale skoleeiere og skoleledere i grunnskoler kjenner til veilederen, mens andelen skoleledere i videregående er betraktelig lavere.

6. EKSEMPLER PÅ PRAKSIS - ERFARINGER FRA CASEKOMMUNENE

Dybdestudiene er gjennomført i kommuner og fylkeskommuner som Rambøll har fått opplyst har tatt i bruk de nye læreplanene for språklige minoriteter. I dette kapittelet vil hovedfunn fra dybdestudiene presenteres, med det hovedformål å gi en dypere forståelse av funn fra breddeundersøkelsen samt suksesskriterier og utfordringer i forbindelse med implementeringsprosessen. Videre formidler dybdestudiene perspektivet til lærere som gir opplæring etter de nye læreplanene, og lærernes erfaringer omkring bruk av disse. Dybdestudiene har følgende hovedfokus:

- Hvordan er implementeringsprosessen iverksatt i kommunene og fylkeskommunene?
- Hvilke erfaringer har lærere gjort seg med bruk av læreplanene for språklige minoriteter?
- Hvilke suksesskriterier og utfordringer/barrierer er det mulig å identifisere på bakgrunn av de erfaringene kommuner/fylkeskommuner og skoler har gjort seg?

Dybdestudiene er gjennomført i syv kommuner og tre fylkeskommuner, og det er innhentet perspektiver fra skoleledere og lærere ved både grunnskoler og videregående skoler.

6.1 Det er fortsatt usikkerhet knyttet til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter

I forbindelse med implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter har Utdanningsdirektoratet utviklet verktøy som kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*, veilederen for grunnleggende norsk og morsmål samt et 16-timers etterutdanningsprogram i andrespråksdidaktikk og nivåbaserte læreplaner. Selv om implementeringsverktøyene har kommet fra sentralt hold, er det mye usikkerhet knyttet til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Mye av usikkerheten omhandler opplæring av minoritetsspråklige elever generelt samt utfordringer knyttet til å gi elever med svake eller ingen norskkunnskaper et godt tilpasset opplæringstilbud. Flere av skoleeierne Rambøll har snakket med, opplever at de ikke har fått tilstrekkelig informasjon og kunnskap om læreplanene, på tross av at de har deltatt på kurs og seminarer i forbindelse med innføringen av læreplanene. Enkelte av skoleeierne forteller at de har opplevd det som vanskelig å få svar på spørsmål de har, og de opplever at det ikke finnes tilstrekkelig informasjon å hente fra sentralt hold. Breddeundersøkelsen som ble gjennomført i 2009 viser overordnet at skoleeiere og skolelederes kjennskap til læreplanene for språklige minoriteter samt kartleggingsmateriellet, mens kjennskap til veilederen ser ikke ut til å ha økt noe siden 2008. Samlet viser funnene i breddeundersøkelsen at det fortsatt er behov for mer informasjon og kunnskap, både på skoleeier- og skoleledernivå med hensyn til læreplanene, kartleggingsmateriellet og veilederen.

I forbindelse med implementering av de nye læreplanene for språklige minoriteter bidrar særlig følgende spørsmål til usikkerhet på skoleeier- og skolenivået:

- Hvorfor er det frivillig å ta i bruk læreplan i grunnleggende norsk?
- Hvem er det som skal ta avgjørelsen om bruk av læreplanen?

Flere skoleeiere påpeker at det er utfordrende å implementere læreplan i grunnleggende norsk, ettersom planen er valgfri å ta i bruk. Enkelte skoleeiere i dybdestudiene har overlatt beslutningen om bruk av læreplan i grunnleggende norsk til skolene eller så er beslutningen tatt mer eller mindre i samarbeid. Andre skoleeiere har ikke vært klar over læreplanens frivillighetsprinsipp og dermed oppfordret eller pålagt skolene til å ta den i bruk. Både skoleeiere og skolene har påpekt at frivillighetsprinsippet påvirker den statusen læreplanen og opplæringen har, og at det skaper mye spekulasjoner knyttet til årsakene til at det er frivillig å ta læreplanen i bruk. Flere skoleeiere, skoleledere og lærere har opplevd det som vanskelig å få svar på spørsmål knyttet til implementeringen og bruk av læreplanene, noe som fører til ytterligere usikkerhet omkring implementeringen.

Frivillighetsprinsippet har også skapt usikkerhet knyttet til hvem som skal ta avgjørelsen om bruk av læreplanene. Rambøll har gjennom dybdestudiene sett at enkelte skoleeiere har overlatt avgjørelsen om bruk av læreplan i grunnleggende norsk til skolene. På enkelte av skolene opplever skoleledere at de ikke oppnår tilstrekkelig tyngde til å sikre implementeringen, slik at det er lærerne som avgjør hvilken læreplan de følger. Hvorvidt avgjørelsen om bruk av læreplan i grunnleggende norsk er fattet på et faglig forankret grunnlag er varierende, og både skoleeiere, skoleledere og lærere ved flere skoler etterspør en tydeliggjøring av ansvars- og rollefordelingen knyttet til implementeringsprosessen.

Når det gjelder læreplan i morsmål, har det vist seg at enkelte skoleeiere og skoler har vært usikre på hvorvidt det er obligatorisk å ta denne i bruk. Dette indikerer at det er uklarheter om retten til morsmålsopplæring generelt, og flere av skolene peker på utfordringen i å skaffe kvalifiserte lærere til å gi morsmålsopplæring til elevene. For videregående skoler er det ekstra stor grad av usikkerhet knyttet til morsmålsopplæring, noe som må sees i sammenheng med lovendringen av 1. august 2008. Loven ga minoritetsspråklige elever i videregående opplæring rett til særskilt norskopplæring, om nødvendig også morsmåls- og/eller tospråklig fagopplæring, på lik linje med elever i grunnskolen. Læreplan i morsmål er ikke tatt i bruk ved de videregående skolene Rambøll har snakket med, og det er usikkerhet knyttet til hvordan videregående skoler skal klare å innfri retten til særskilt opplæring.

Dette betyr at det fortsatt er stort behov for informasjon om hensikt, lovgrunnlag og praksis knyttet til læreplanene. Dette er i stor grad et lederansvar, hos skoleleder og skoleeier. Men det er også påkrevd at nasjonale myndigheter styrker informasjonen om de nye læreplanene ovenfor skoleeiere. En vesentlig årsak til den store usikkerheten rundt implementering av de nye læreplanene er at sentrale usikkerheter ikke er avklart. Læreplanen i grunnleggende norsk sitt frivillighetsprinsipp bidrar til fagets uklare status. Rambøll vurderer derfor at hensikten med denne frivilligheten må kommuniseres bedre. Informasjonen om kartleggingsmaterie og veiledere i språkkompetanse i grunnleggende norsk og morsmål må også styrkes fra sentralt hold. Hvis implementeringen skal nå helt ned til praksisnivået er det avgjørende at skoleeiere og skoleledere kan gi støtte og bistand i implementeringsprosessen. Dette forutsetter likevel at sentralmyndighetene gir informasjon og støtte i implementeringsprosessen. OECD har i flere sammenhenger påpekt at ledelse på alle nivåer i implementeringsprosesser bør styrkes⁵³, også fra sentralt hold. Informasjon må gjentas og følges opp. Likevel må skoleeiere og skoleledere ta et ansvar for å innhente informasjon og egen kompetanseheving.

Et sentralt funn i Rambøll-rapporten, *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*⁵⁴, var at "implementeringskjeden brister" ettersom alle leddene i implementeringskjeden ikke tar ansvar, og fokuserte særlig på skoleeiernivået. Den foreliggende delrapporten trekker den samme slutningen. I det følgende vil vi derfor se nærmere på skoleeiers rolle i implementeringsprosessen.

6.2 Skoleeiers rolle i implementeringsprosessen

Gjennom dybdestudiene fremkommer det at skoleeierrollen er av stor betydning for prosessen knyttet til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter. Flere studier viser at implementeringsprosesser har størst forutsetning for å lykkes dersom de støttes og oppmuntres av ledelsen på skolen og i kommunen/fylkeskommunen⁵⁵. Lederskap viser seg gjennom prioriteringer, ressursbruk, timeplaner og sosial støtte⁵⁶. Det er viktig at deler av det administrative apparatet i kommunen deltar aktivt i forhold til nye programmer og tiltak ved selv å skaffe seg gjennomgående kunnskaper om programmet/tiltaket for å kunne være bed-

⁵³ OECD (2009). OECD Thematic Review in Migrant Education. *Country Background Report for Norway*.

⁵⁴ Rambøll (2006). *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*.

⁵⁵ Fullan (2001); Hubermann og Miles (1984); Larsen (2005); Mihalic et al (2004) i Nordhal et al. (2006). *Forebyggende innsats i skolen*. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier.

⁵⁶ Nordhal et al (2006: 140). *Forebyggende innsats i skolen*. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier.

re i stand til å fungere som støttespiller i en implementeringsprosess⁵⁷. Flere studier viser at prioriteringer på skoleeiernivå, også får høyere prioritet ved den enkelte skole⁵⁸. Et sentralt funn i denne evalueringen er at det er lite ledelse med hensyn til læreplanimplementeringen på skoleeiernivå. Dette gjelder i enda større grad for fylkeskommunene. For eksempel viste breddeundersøkelsen at 75 % av skolelederne oppgir at skoleeier har delegert beslutningen om hvorvidt læreplan i grunnleggende norsk skal tas i bruk til dem. Breddeundersøkelsen viser også at flere skoleeiere, særlig fylkeskommunene, har liten kjennskap til læreplanene, kartleggingsmateriellet og veilederen i språkkompetanse i grunnleggende norsk.

Flere av skoleeierne forteller at de har gitt skolene informasjon om de nye læreplanene for språklige minoriteter og at NAFO er benyttet til å gi informasjon og bakgrunnskunnskaper i forbindelse med innføringen av de nye læreplanene. Imidlertid fremkommer det at lærere og til dels skoleledere etterspør mer informasjon og oppfølging fra skoleeiers side, selv i kommuner hvor skoleeier har iverksatt kompetansehevingstiltak i forbindelse med implementeringen. Enkelte skoleeiere har fulgt opp implementeringsprosessen tettere enn andre, og hatt en tydeligere rolle som overordnet leder av implementeringen. I disse casekommunene ser vi at implementeringsprosessen har kommet lengre. Vi vil nå gi noen eksempler på god praksis i implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter i tre casekommuner/fylkeskommuner.

Trondheim kommune prioriterte tidlig å gi informasjon til skolene om at nye læreplaner for språklige minoriteter var under utvikling. Her fremhever skoleeier at det var kort tid mellom fastsettingene av læreplanene og når de skulle tas i bruk, slik at det å være i forkant var en viktig prioritering for å støtte skolene i implementeringsprosessen. Tidlig i det første skoleåret læreplanene ble tatt i bruk, var NAFO til stede på rektorsamling for å gi informasjon om de nye læreplanene, samt bakgrunn for og formålet med disse. Mye av ansvaret for den særskilte norskopplæringen er lagt til de enkelte skolene. For å sikre kompetanse ved skolene har kommunen derfor frikjøpt seks veiledere ved ulike skoler, som har særskilt kompetanse og ansvar knyttet til blant annet koordinering, veiledning og personalansvar for morsmåls lærere. Veilederne er ansatt ved de seks mottaksskolene i kommunen, men benyttes som ressurspersoner i forbindelse med kunnskapsspredning omkring opplæring av minoritetspråklige elever med rett til særskilt opplæring i kommunen. Videre har det vært samarbeid mellom kommunen, fylkesmann, Høgskolen i Sør-Trøndelag og NAFO om å gi tilbud om kompetansetiltak innen opplæring av minoritetspråklige elever til skoler i Trondheim.

Drammen kommune satte tidlig fokus på implementeringen av de nye læreplanene, og frikjøpte en halv stilling hos rådmannen med særskilt kompetanse på og ansvar for implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter. Den grunnleggende tenkningen rundt implementeringen gikk på kompetanseheving av skolene, og ressurspersonen holdt kurs for skoler i hele kommunen. Det var en prioritering å gi skolene opplæring i effektiv bruk av kartleggingsmateriellet, slik at dette ikke skulle ta for mye tid og samtidig være et nyttig verktøy i den særskilte norskopplæringen. Skoleeier i Drammen fremhever betydningen av at det ble ansatt en ressursperson med særlig ansvar for implementeringen ut i fra at kommunen har ansvar for å sikre kompetanse ved alle skoler, ikke bare skoler som har mange minoritetspråklige elever og lang erfaring i å gi disse opplæring. Ressurspersonen har rapportert direkte til kommunen om implementeringsprosessen i skolene, slik at kommunen har kunnet følge opp implementeringsprosessen. På denne måten har skoleeier kunnet sikre at implementeringen på skoler som ikke har mange minoritetspråklige elever er god og hensiktsmessig.

Akershus fylkeskommune har hatt en samling for skoler og PPT hvor NAFO gikk gjennom læreplanene. Fylkeskommunen har videre informert skolene om de nye læreplanene, og opp-

⁵⁷ Dusenbury et al. (2003) i Nordhal et al. (2006). *Forebyggende innsats i skolen*. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier.

⁵⁸ Lamer og Hauge (2005) i Nordhal et al. (2006). *Forebyggende innsats i skolen*. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier.

fordret skolene til å benytte kartleggingsmateriellet. Fylkeskommunen har kjøpt lisens til digital læremiddelpakke, og følger tett opp om skoleledere tar denne i bruk. Tanken er at fokusskoler prøver ut både læreplaner og læremiddelpakke, og at interne krefter skal brukes til erfaringsspredning og kompetanseutvikling. Rogaland fylkeskommune har hatt informasjonsdag om de nye læreplanene for avdelingsledere og lærere. NAFO ga her informasjon om de nye læreplanene, og deltakerne kunne stille spørsmål omkring det de lurte på. De lærere som har vært på kurs, benyttes nå til å holde kurs for lærere på andre skoler.

Selv om skoleeierne i kommunene og fylkeskommunene Rambøll har besøkt, har gitt informasjon om læreplanene, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig for at skolene opplever at de har fått den trygghet og støtte de har behov for. Også funn fra breddeundersøkelsen indikerer at en og todagers kurs ikke er tilstrekkelig for å sikre en god implementering av læreplanene på skolene. Ved en av skolene Rambøll har besøkt, etterspør lærerne en felles plattform for arbeidet med de nye læreplanene for språklige minoriteter, og i større grad anledning til praksisutvekslinger og erfaringsdelinger med andre skoler i kommunen. Dybdestudiene viser videre at det ikke er tilstrekkelig at skoleeier informerer om læreplanene, kartleggingsmateriellet og veiledere. For å sikre implementeringsprosessen, må skolene følges opp, i tillegg til å få muligheten til å delta på kompetansetiltak som gir en større grad av trygghet i forhold til implementeringen av læreplanene.

Det er tydelig fra erfaringene fra casestudiene at skoleeiere som prioriterer implementeringen og som har sterk ledelse har kommet lengre enn andre kommuner/fylkeskommuner. God implementering krever sterk ledelse. Det er også tydelig at de casekommunene som har kommet lengst i implementeringsprosessen - i betydningen at implementeringen i større grad har nådd praksisnivået - anser informasjon og iverksettelse av tiltak som en kontinuerlig prosess hvor trykket må holdes opp. Både bredde- og dybdeundersøkelsen viser at enkeltstående tiltak ikke er tilstrekkelig for en god implementering. I de følgende avsnittene ses det på i hvilken grad implementeringen har fått konsekvenser for praksis og hvordan praksisnivået erfarer og vurderer læreplanene.

6.3 En økende grad av nivåbasert opplæring etter innføringen av de nye læreplanene

Ved flere av grunnskolene Rambøll har besøkt, er organiseringen av særskilt norskopplæring etter læreplan i grunnleggende norsk endret i form av at det nå i større grad er kompetansenivået til elevene som er styrende, ikke elevenes alder. Dette er i tråd med tanken bak nivåinndelingen i læreplan i grunnleggende norsk. I breddeundersøkelsen fremkom det at mer systematikk i opplæringen, bedre tilpasning av opplæringen og bedre vurderingspraksis, ble trukket frem av de skolelederne som vurderte at læreplanene hadde medført praksisendringer (se avsnitt 4.14).

Det er skoleeier som avgjør det totale timetallet til særskilt norskopplæring til elevene på en skole, mens skoleleder i stor grad kan fordele timeantallet mellom elever avhengig av lokale behov ved skolen. Flere av grunnskolene Rambøll har besøkt, forteller at de tenker nytt i forhold til å organisere opplæringen ut i fra de tildelte ressursene. Flere av grunnskolene har i tilnærmet nivådelte grupper for elever som følger læreplan i grunnleggende norsk, eller det tilrettelegges for tilpasset opplæring gjennom stasjonslæring eller mer temabasert undervisning.

For elever som er på nivå 1 etter læreplanen, eller sent ankomne elever, har flere av skolene innføringsklasser eller egne mottaksklasser for minoritetsspråklige elever. En av skolene fremhever at det kan være fordelaktig for elever med få eller ingen norskspråklige ferdigheter å være i små grupper, slik at lærer i større grad har mulighet til å gi tett oppfølging av den enkelte elev. Videre kan små grupper gi en trygghet og nærhet som i større grad vil motivere til å tørre å ta i bruk et nytt språk. Ved en av skolene Rambøll har besøkt, påpeker skoleleder og lærere i grunnleggende norsk, at det er en utfordring at det er for lite ressurser til at eleven får være lenge nok i mottaksklassen. Lærerne har erfaring med at elever som i utgangspunktet hadde nådd nivå 2 etter læreplanen, har gått over til ordinære klasser, for så å miste den norskspråklige progresjonen fordi motivasjonen til å bruke språket ble mindre, da eleven opplevde at det ble for utfordrende å være en aktiv del av en stor elevgruppe. Det er flere av

lærerne som har påpekt at språkinnlæring og språkutvikling ikke bare dreier seg om fokus på språklige og faglige ferdigheter, men også om tilrettelegging av et læringsmiljø som fremmer trygghet og motivasjon til å ta i bruk det nye språket.

I Trondheim kommune var det tidligere slik at elever med rett til morsmålsopplæring fikk sine tildelte timer ved sin skole. Nå er morsmålsopplæringen delt opp etter språk ved de seks mottaksskolene, og opplæringen foregår i nivåbaserte grupper. Dersom eleven har behov for å få sine timer selv, lar også dette seg gjøre, men de fleste elever ønsker å være i grupper slik at de får mulighet til å gjøre flere aktiviteter i sosialt samvær med andre elever som får morsmålsopplæring. Ved å dele inn i nivåbaserte grupper har det også blitt mulig å ha to til tre voksne per gruppe, noe som fungerer bra. Lærerne ved denne skolen vurderte at dette førte til bedre læringsvilkår for elevene.

På dette området viser erfaringene fra casekommunene at de nye læreplanene kan bidra til å styrke kvaliteten i opplæringen av minoritetsspråklige elever og bedre læringsresultatet, gitt at skolene implementerer læreplanene på en god måte.

6.4 Læreres erfaringer med og vurderinger av de nye læreplanene for språklige minoriteter

Gjennom dybdestudiene viser det seg at det er varierende hvor grundig lærere har satt seg inn i innholdet i selve læreplandokumentene. Dette gjelder både for lærere i grunnleggende norsk og morsmål. Det er også variasjoner i hvor systematisk lærerne bruker læreplanene i planlegging og gjennomføring av opplæringen. Erfaringene fra casekommunene tilsier at det er stor variasjon både hos lærere i grunnleggende norsk og morsmålslærere i hvor systematisk læreplanene brukes. Graden av systematikk så ut til å ha sammenheng med om skolelederen bare hadde gitt informasjon om læreplanene eller om det var satt i gang mer omfattende tiltak eller prosesser ved skolen.

Lærerne Rambøll har snakket med i dybdestudiene, er positive til at det har kommet nye læreplaner for språklige minoriteter. Lærere i grunnleggende norsk i grunnskoler og videregående skoler vurderer imidlertid læreplanen i grunnleggende norsk forskjellig på noen områder. Felles for vurderingene til lærere i grunnleggende norsk, morsmålslærere og skoleledere, er at de nye læreplanenes fokus på språklæring, i tillegg til at de bygger på det europeiske rammeverket for språklæring (Common European Framework of Reference for Languages) som beskriver og definerer ulike språknivåer med tilhørende ferdigheter og kompetansemål, fremheves som en styrke.

Lærere som benytter læreplanen i grunnleggende norsk, forteller at de hovedsakelig bruker læreplanen i grunnleggende norsk parallelt med den ordinære læreplanen i norsk, og at det er positivt at det er mulig å se læreplanene i nær sammenheng med hverandre. Mens den ordinære læreplan i norsk er styrende for innholdet i norskopplæringen, brukes læreplan i grunnleggende norsk til å kvalitetssikre opplæringen for minoritetsspråklige elever uten tilstrekkelige ferdigheter til å få utbytte av ordinær opplæring.

På den ene siden mener skoleledere og lærere at nivåinndelingen i læreplan i grunnleggende norsk bidrar til en hensiktsmessig organisering av den særskilte norskopplæringen, ettersom det er satt fokus på at elevene skal få opplæring ut i fra sitt kompetansenivå og ikke hovedsakelig hvilket alderstrinn de er på. På den andre siden, vurderer lærere i grunnleggende norsk i videregående skoler at nivåene kan være utfordrende å tilpasse til elever i videregående opplæring. Som tidligere nevnt henger lærernes vurderinger i videregående opplæring nært sammen med utfordringen med manglende sluttvurdering i faget.

Flere av lærerne både i morsmål og grunnleggende norsk peker på betydningen av kommunikasjon med foreldre i forbindelse med de nye læreplanene, og at det kan være utfordrende å få foreldrene til å forstå hvordan nivåinndelingen er tenkt. Skoler som har arbeidet systematisk med foreldresamarbeidet i forbindelse med læreplanimplementeringen har imidlertid fått god respons både på selve læreplanene og den eventuelle omorganiseringen som har fulgt implementeringen.

Flere av morsmåslærerne Rambøll har snakket med, påpeker at de lenge har ventet på at det skulle komme en ny læreplan i morsmål. Noen morsmåslærere Rambøll har snakket med har vist manglende kjennskap til at det fantes en læreplan i morsmål før den nye læreplanen kom. De fremhever at læreplan i morsmål kan bidra til å styrke statusen og prioriteringen av faget. Morsmåslærerne påpeker videre at læreplanen krever systematisk og målbevisst forberedelse, og at lærer utarbeider klare mål for hva eleven skal lære. Det fremheves som en utfordring av flere morsmåslærere, at det i mindre grad er tilgjengelig godt læremateriell for morsmål, og mange av lærerne bruker mye tid på selv å finne eller utvikle materiell de kan bruke i opplæringen.

Gjennom dybdestudiene viser det seg at morsmåslærere i liten grad har satt seg inn i læreplan i grunnleggende norsk, og at lærere som gir opplæring i grunnleggende norsk i ennå mindre grad har satt seg inn i innholdet i læreplan i morsmål. Dette er ikke ensbetydende med at opplæringen ikke sees i sammenheng, ettersom morsmålsopplæringen bygger opp om opplæringen i norsk og øvrige fag ved at det jobbes temabasert. Likevel må det understrekes at opplæringen antakeligvis ville blitt styrket hvis kjennskapen til innholdet i de to læreplanene hadde vært bedre hos både morsmåslærere og lærere i grunnleggende norsk. I neste avsnitt vil vi se nærmere på samarbeidet mellom lærere i morsmål og øvrige lærere.

6.5 Etablering av samarbeid mellom morsmåslærere og lærere i grunnleggende norsk og norsk er utfordrende

Samtlige av skolene Rambøll har besøkt, opplever at det er utfordrende å etablere systematiske samarbeid mellom morsmåslærere og andre lærere. Ikke overraskende er hovedutfordringen å finne tid til felles møter, ettersom morsmåslærerne ofte jobber ved flere skoler og tilbringer mindre tid ved den enkelte skole. Ved to av skolene har skolelederne tatt initiativ til å arrangere felles møter med morsmåslærer og lærere i grunnleggende norsk, hvor skoleleder også er til stede. Dette har ført til at felles møter avholdes en gang i måneden, hvor lærerne får mulighet til å samarbeide om og drøfte opplæringen. Det fremheves som en fordel av flere lærere at læreplan i morsmål og læreplan i grunnleggende norsk ses i sammenheng med den ordinære læreplanen i norsk. Da er det mulig å jobbe temabasert etter alle læreplanene. Dette gjør at elevene får en mer helhetlig opplæring etter læreplanene, uten at det avhenger av læreres tid og mulighet til samarbeid.

Det fremkommer gjennom dybdestudiene at skoleleders rolle er viktig i forbindelse med å forankre og tilrettelegge for et godt samarbeid mellom morsmåslærere og andre lærere, spesielt når det kommer til å sikre at tid til samarbeidet prioriteres. Som vi så i avsnitt 4.8 om samarbeid mellom morsmåslærere og øvrige lærere var en viktig konklusjon at ved de skolene hvor samarbeidet var formalisert og det var gitt føringer av skoleleder, ble samarbeidet vurdert som mer velfungerende enn ved de skolene hvor samarbeidet ikke var formalisert. Breddeundersøkelsen viste likevel at samarbeidet er formalisert ved få skoler.

I dybdestudiene påpeker både skoleledere, lærere og morsmåslærere at det er lite formelt samarbeid mellom morsmåslærere og andre lærere, og at samarbeidet i stor grad er opp til lærerne selv. Flere av morsmåslærerne mener at graden av samarbeid avhenger av morsmålsfagets status ved skolen, og at mye av viljen blant lærere til å prioritere samarbeidet avhenger av holdninger og kunnskap om morsmålets betydning. Morsmåslærerne som arbeider ved flere skoler fremhever at de kan oppleve store forskjeller mellom skoler og innad på skoler når det gjelder læreres oppfatning av betydningen om å etablere gode samarbeid.

Samlet har evalueringen vist at morsmålsfaget er betydelig underprioritert og har lav status. Det er derfor grunn til en ekstra innsats på informasjon og tiltak i tilknytning til læreplanen i morsmål. Evalueringen viser at hvis ikke satsningen på dette området styrkes vil dagens situasjon vedvare hvor minoritetsspråkliges rettigheter brytes.

6.6 Særskilte utfordringer knyttet til implementeringen av nye læreplaner for språklige minoriteter i videregående opplæring

Evalueringen viser at implementeringsprosessen har kommet kortere i videregående skoler enn i grunnskoler. Avsnitt 4.1.1 og 4.1.2 har sett på mulige forklaringer til denne situasjonen. Noen av de viktigste forholdene som ble påpekt var:

- Skoleeiere og skolelederes lave kjennskap til de nye læreplanene for språklige minoriteter
- Overgangsordningen som gjorde at elever med rett til særskilt norskopplæring fulgte og gikk opp til eksamen etter læreplan i norsk som andrespråk frem til våren 2008/2009
- Læreplanen i grunnleggende norsk som overgangsplan, uten mulighet til sluttvurdering med karakter

Dybdestudiene ble gjennomført våren 2009. På dette tidspunktet opplevde både fylkeskommunene, skoleledere og lærere ved videregående skoler både lovendringen og læreplanene for språklige minoriteter som nye. Dybdeundersøkelsen påviste mye usikkerhet knyttet til rolle- og ansvarsfordeling, forpliktelsen til å innføre læreplanene samt manglende ressurser til å innfri elevens rett til morsmålsopplæring. Fylkeskommunene påpekte at de ønsket mer og tilstrekkelig informasjon om hva de nye læreplanene innebærer for videregående opplæring, slik at implementeringsprosessen kunne få mer tyngde.

Alle tre videregående skoler Rambøll har besøkt, har benyttet seg av overgangsordningen som gjorde at elever med rett til særskilt norskopplæring fulgte og gikk opp til eksamen etter læreplan i norsk som andrespråk frem til våren 2008/2009. Overgangsordningen har trolig bidratt til at implementeringsprosessen har kommet noe senere i gang i videregående opplæring, men kan ikke forklare den totale variansen mellom grunnskoler og videregående skoler.

Kun én av de videregående skolene Rambøll har besøkt, hadde tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk per våren 2009, da i nær sammenheng med den ordinære læreplan i norsk. De to andre videregående skolene ga særskilt opplæring etter tilpasninger i den ordinære læreplan i norsk. Det ble ikke tilbudt morsmålsopplæring ved noen av de videregående skolene Rambøll besøkte, hvilket underbygger funn fra breddeundersøkelsen som viser at det i liten grad gis morsmålsopplæring i videregående opplæring.

Dybdeundersøkelsen underbygger funn fra breddeundersøkelsen om at det er særskilte hensyn som taler mot å ta i bruk læreplanen i grunnleggende norsk i videregående opplæring ovenfor målgruppen sent ankomne elever. Skoleeiere i fylkeskommunene og skoleledere og lærere ved de videregående skolene i dybdeundersøkelsen som kjente til innholdet i læreplan i grunnleggende norsk, vurderte at læreplandokumentet per se er godt, men påpekte to ulemper ved læreplanen:

- Læreplanen som overgangsplan, uten mulighet til sluttvurdering med karakter
- Bortfall av eksamen etter norsk som andrespråk

Videregående skoler mener at læreplanens nivå 3 er svært ambisiøst. En særskilt problemstilling for videregående skole i den sammenheng er at elever med kort botid i Norge, eller svake norskspråklige ferdigheter, ikke vil ha mulighet til å nå nivå 3 etter læreplan i grunnleggende norsk. Ettersom planen er en overgangsplan, vil ikke disse elevene få mulighet til en formell sluttvurdering med karakter, noe som vil kunne hindre eleven i å søke seg inn på høyere utdanning på grunn av manglende karaktergrunnlag.

Videre var flere av skolelederne og lærerne kritiske til bortfall av eksamen etter norsk som andrespråk, og at elever som har fått særskilt norskopplæring, skal gå opp til samme eksamen som elever med norsk som morsmål eller som er funksjonelt tospråklige. Lærerne opplevde at eksamen i norsk som andrespråk tok hensyn til at elevene hadde en annen kulturbakgrunn og et annet morsmål enn norsk, og muliggjorde at eleven kunne få en rettfærdig karakter basert på sine forutsetninger. Både skoleeiere, skoleledere og lærere fra dybdeundersøkelsen har fremhevet disse problemstillingene.

Delrapport 2 har identifisert manglende sluttvurdering i videregående opplæring for de elevene som ikke rekker å nå nivå 3 som er betydelig barriere i implementeringsprosessen og som en uheldig konsekvens for minoritetsspråklige med kort botid eller svake norskferdigheter. Samlet sett vurderer derfor Rambøll at det må settes et særlig fokus på den særskilte norskopplæringen i videregående opplæring, og at mulige alternativer (som presentert i avsnitt 4.1.2) bør utredes. Det bør gis en avklaring fra sentralt hold i forhold til hensikten med læreplanen i grunnleggende norsk og hvordan skoleeiere og skoleledere skal forholde seg til dette. På nåværende tidspunkt vurderer Rambøll at det mest fruktbare alternativet er en særlig tilrettelegging for målgruppen sent ankomne elever som innebærer en egen eksamen. Dette alternativet bør følges opp i neste bredde- og dybdeundersøkelse i denne evalueringen. Samtidig er det nødvendig at det kommer en snarlig avklaring, da dette går ut over de mest marginaliserte elevene.

6.7 Kartleggingsmateriellet oppleves som tidkrevende, mens veilederen i mindre grad er kjent

Samtlige skoleeiere, skoleledere og lærere Rambøll har intervjuet i dybdestudiene kjenner til kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Breddeundersøkelsen bekrefter at et flertall av skolelederne kjenner til kartleggingsmateriellet. De fleste skoleledere vurderer kartleggingsmateriellet som godt, men at det er tidkrevende å benytte det i praksis. Flere av lærerne opplever at mye tid går med til å kartlegge elevene, særlig ettersom det ofte benyttes andre kartleggingsverktøy ved siden av kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Flere av lærerne ved ulike skoler påpeker at det er lite hensiktsmessig at kartleggingsverktøyet må fylles ut manuelt for hånd. De etterspør en økt grad av digitalisering av kartleggingsverktøyet hvor dette kan fylles ut elektronisk og hvor for eksempel elevens språknivå genereres automatisk.

Økt grad av digitalisering av kartleggingsverktøyet kan bidra til å effektivisere bruken av dette. I Drammen kommune er kartleggingsmateriellet digitalisert, slik at det kan fylles ut og brukes i Word. Nå er skolen del av et pilotprosjekt som har som mål å tilrettelegge for å digitalisere kartleggingsmateriellet, og alle lærere er tilbudt kurs i læreplanen og kartleggingsmateriellet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Ved skolen er det satt av mye fellestid til å se på kartleggingsmateriellet, slik at lærerne kontinuerlig kan styrke sin kompetanse på kartlegging. Når dette er ferdigstilt bør dette spres til andre kommuner og fylkeskommuner.

Når det gjelder veilederen *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er denne i mindre grad kjent blant skoleledere og lærere enn kartleggingsmateriellet. Dette bekreftes av breddeundersøkelsen. De fleste skoleeiere, skoleledere og lærere oppgir at de kjenner til at veilederen finnes, uten at de har lest den eller gjort seg kjent med innholdet. Flere skoleeiere og skoleledere påpeker at de har prioritert at lærere skal få innføring i læreplanene og kartleggingsmateriellet, mens veilederen i større grad er overlatt til lærerne selv å gjøre seg kjent med. De fleste lærerne Rambøll har intervjuet, har ikke gjort seg kjent med veilederen av ulike grunner, herunder at veilederen oppfattes som omfattende eller at den oppfattes som lite nødvendig når en har satt seg inn i kartleggingsmateriellet og læreplanen. Rambøll vurderer imidlertid at dette er en svak begrunnelse for ikke å gjøre seg kjent med veilederen, tatt i betraktning av kunnskapen om kartleggingsmateriellet fortsatt er lav. Rambøll avdekket også at mange lærere i dybdeundersøkelsen kjente seg usikre i bruken av materiellet.

Kartleggingsmateriellet er utarbeidet på bakgrunn av at lærere i norsk som andrespråk har etterspurt et verktøy som bistand i vurdering og opplæring av minoritetsspråklige. Når et slikt verktøy nå har kommet, må dette tas i bruk. Den lave kjennskapen til veilederen i grunnleggende norsk viser at opplæring i bruk av kartleggingsverktøyet ikke er prioritert i stor grad. Et annet uheldig forhold, er at annet kartleggingsmaterieill benyttes i stedet. Kartleggingsmaterieill i grunnleggende norsk er i dag det eneste som er utviklet for denne målgruppen, og andre kartleggingsmaterieill vil derfor ikke være like godt egnet.

6.8 Oppsummering: Eksempler på praksis

Dette kapittelet har sett nærmere på konkrete erfaringer i implementeringsprosessen i noen kommuner og fylkeskommuner og ved skoler i disse. Det har særlig vært fokus på hvordan implementeringen er iverksatt i disse kommunene/fylkeskommunene, hvilke erfaringer lærere har gjort seg og hva som kan utgjøre barrierer og suksesskriterier i implementeringen.

God informasjon og støtte på alle nivåer i implementeringsprosessen er avgjørende for en god implementering av de nye læreplanene som vil få betydning for praksisnivået. Erfaringene fra casestudiene viser fortsatt manglende kjennskap til og kunnskap om læreplanene, veilederen og kartleggingsmateriellet hos skoleeiere, skoleledere og lærere. På skoleeier- og skoleledernivået er det særlig usikkerhet med hensyn til valgfrihet i å implementere læreplanen i norsk og ansvars- og rollefordeling i implementering, herunder hvem som skal fatte beslutning om implementering. Når det gjelder læreplan i morsmål har det vært usikkerhet rundt hvorvidt det er obligatorisk å ta denne i bruk. Dette viser at informasjon og kommunikasjon mellom nasjonale myndigheter, skoleeiere og skoleledere bør styrkes.

Evalueringen underbygger at god implementering krever sterk ledelse. Et viktig suksesskriterium som er identifisert er sterk ledelse og god støtte fra skoleeiers side ovenfor skoleledere. I de kommuner/fylkeskommuner hvor dette har vært tilfelle har implementeringen kommet lengre. Disse skoleeierne har hatt et sterkt fokus på kompetanseheving og informasjon over flere ganger om læreplanene og støttemateriell. En god strategi som flere har benyttet er å hente inn kompetanse og sette av stillinger til dette eller å bruke lærere som har gått på kurs til å lære bort til andre.

Erfaringene fra casekommunene viser at implementeringen har fått betydning på praksisnivået på flere områder. For det første vurderer lærerne at det er kommet mer systematikk inn i den særskilte norskopplæringen, at elevenes kompetansenivå til elevene er mer styrende enn elevenes alder som var tidligere praksis og at noen skoler har begynt å tenke nytt i forhold til organisering av opplæring. Når det gjelder overføring av elever fremkommer det at noen lærere vurderer at lite ressurser har ført til at elever blir overført fra mottaksklassen for tidlig og at dette har hemmet elevens videre progresjon. Dette viser at læringsmiljø har stor betydning for elevenes opplærings situasjon.

Funn i dybdestudiene understreker at samarbeid mellom morsmåls lærere og øvrige lærere er en barriere for å styrke opplæringen til minoritetsspråklige elever. I dybdestudiene påpekes det at ansvar for samarbeid i stor grad er delegert lærerne. Ved enkelte skoler hadde skoleleder tatt en større rolle og lagt føringer for samarbeidet, blant annet ved felles møter. Ved disse skolene fungerte dette bedre, hvilket bekrefter funn i breddeundersøkelsen.

Utfordringer knyttet til implementering av læreplan i grunnleggende norsk bekreftes å utgjøre en barriere i implementeringen. Også i casekommunene/fylkeskommunene så vurderes det som svært uheldig ovenfor sent ankomne elever at de ikke får sluttvurdering med karakter hvis de ikke overføres til ordinær opplæring. Lærerne vurderte at en egen eksamen som etter norsk som andrespråk var en mer rettferdig ordning for denne målgruppen.

7. METODE

Datamaterialet denne delrapporten baserer seg på et kvantitativt og et kvalitativt datamateriale. Det kvantitative datamaterialet er innhentet gjennom en breddeundersøkelse blant skoleeiere og skoleledere. Hovedvekten er lagt på å følge utviklingen i implementeringen av læreplaner for språklige minoriteter, innsatsen som skoleeiere og skoleledernivået har lagt til implementeringen, organisering og bruk av de verktøy og virkemidler som Utdanningsdirektoratet har stilt til rådighet i forbindelse med bruken av de nye læreplanene for språklige minoriteter.

Det kvalitative datamaterialet er innhentet gjennom en dybdeundersøkelse som har omfattet casestudier av 10 kommuner og fylkeskommuner. Hovedvekten er lagt på å identifisere god praksis i implementeringen, samt å identifisere barrierer og drivkrefter for en god implementering av de nye læreplanene.

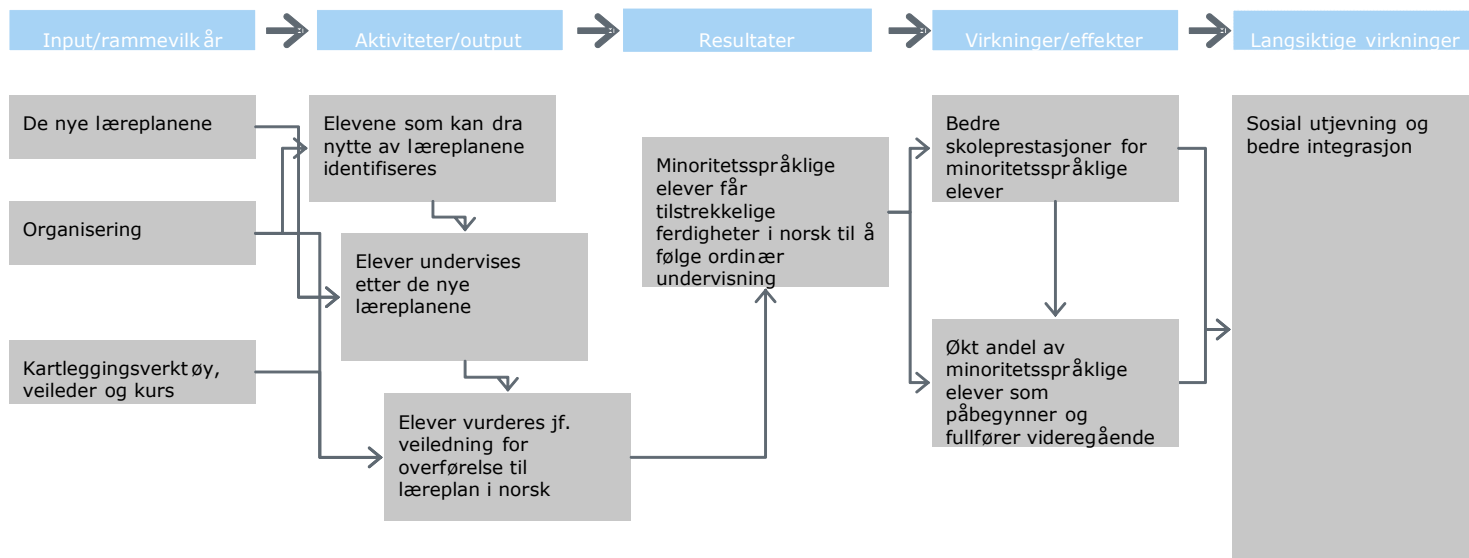
Videre i dette kapittelet vil evalueringens analyseramme presenteres. Det vil bli gjort nærmere rede for gjennomføringen av den andre breddeundersøkelsen, herunder utvalget av respondenter og kriterier for utvelgelsen av disse. Deretter vil vi gjøre rede gjennomføringen av dybdeundersøkelsen, herunder utvalget av case.

7.1 Analyseramme

Analyserammen Rambøll Management har lagt til grunn for evalueringen gir uttrykk for den helhetlige forståelsen av formålet med de nye læreplanene. Dette gjør den ved at den forbinde læreplanene med de resultater og effekter som *ønskes* oppnådd. Resultatet er forstått som det direkte ønskede utfallet av de nye læreplanene på kort sikt, mens effekter er de langsiktige resultatene av å innføre nye læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål.

Analyserammen illustreres i figur 3.1.

Figur 3.1: Analyseramme



Antakelsen for analyserammen kan uttrykkes som at *hvis* minoritetsspråklige elever med utilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning i norsk følger læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål, *så* vil de etter en tid være i stand til å inngå i ordinær opplæring på lik linje med majoritetsspråklige elever. Dermed vil de minoritetsspråklige elevene som følger læreplanene oppnå et bedre læringsutbytte, noe som på sikt vil medvirke til sosial utjevning og bedre integrering av minoritetsspråklige i samfunnet.

En sentral utfordring i å evaluere implementeringen av de nye læreplanene for språklige minoriteter er de svake mulighetene for kontroll i studien. De ønskede effektene av læreplanimplementeringen er bedre prestasjoner hos minoritetsspråklige elever og på lengre sikt sosial utjevning og bedre integrering. En lang rekke forhold vil påvirke variablene i analysesammenheng som viser en form for årsaksskjede. Det betyr at, til tross for en implementering som når praksisnivået slik at opplæringen til minoritetsspråklige elever bedres, kan det fortsatt være andre forhold som innvirker på elevenes læringsutbytte. Eksempler her kan være læringsmiljøet ved skolen eller foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn. Disse begrensningene vil derfor tas i betraktning ved vurderingen av effektene av læreplanimplementeringen.

Det vi har presentert som hovedfokus for evalueringen, altså implementering av de nye læreplanene, organisering og bruk av de verktøy og virkemidler som skal styrke implementeringen, er definert som innsatsfaktorer i analysesammenheng.

Input/rammevilkår består her av tre elementer: De nye læreplanene som dokumenter, organiseringen og tilretteleggelsen av bruken av læreplanene i fylker, kommuner og skoler, og de ressurser som Utdanningsdirektoratet har stilt til rådighet, nærmere bestemt kartleggingsverktøyet, veilederen og kurs.

Aktiviteter og output er her tredelt idet elever først skal identifiseres, deretter undervises i henhold til læreplanen og så at deres nivå vurderes for å vite om de er i stand til å overflyttes til å følge undervisning etter de ordinære læreplaner.

Resultatet defineres her ved at minoritetsspråklige elever oppnår tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge den ordinære undervisningen. Kartleggingsverktøyet samt nivåbeskrivelsene danner grunnlag for å vite dette.

Effektene av at det ovenstående resultat oppnås skal ideelt sett være at minoritetsspråklige elever får et bedre læringsutbytte og at flere påbegynner videregående.

De langsiktige effektene dersom de kortsiktige effekter oppnås er bedre integrering og sosial utjevning. De langsiktige effektene vil imidlertid ikke bli undersøkt i forbindelse med denne evalueringen.

Fokus i evalueringen vil være å klarlegge eventuelle sammenhenger mellom implementering og oppnåelse av de ønskede resultater ved å se på forskjeller mellom kommuner og skoler. Hvis læreplanene "fungerer", skulle de skoler, fylker og kommuner, som har arbeidet mest målrettet med implementeringen av læreplanene vise de beste resultater. Jmført med kapittel 4.3 er denne antakelsen i tråd med det som framkom av evalueringen av Reform 97.

7.2 Breddeundersøkelsen

I dette avsnittet vil vi se på utvalget av respondenter og gjennomføring av breddeundersøkelsen og svarprosenter.

7.2.1 Utvalg av respondenter

Denne breddeundersøkelsen er den andre av tre årlige breddeundersøkelser som skal gjennomføres blant skoleeiere på kommune og fylkeskommunenivå, skoleledere fra grunnskoler og fra videregående skoler. Oppsummert ble breddeundersøkelsen sendt ut til følgende utvalgte respondenter:

- Fylkeskommunene, som er skoleeiere for de videregående skoler
- Skoleledere på samtlige videregående skoler
- Kommunene som er skoleeiere for de utvalgte grunnskoler
- Skoleledere ved utvalgte grunnskoler

Spørreskjema ble sendt til alle 18 fylkeskommunene og samtlige 417 videregående skoler, og til 1000 grunnskoler og 260 kommuner.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til det samme utvalget av skoler som ved forrige breddeundersøkelse. Utvelgelsen av de 1000 grunnskoler som ble tilsendt spørreskjema ble foretatt på følgende måter:

- Utgangspunktet var skoler som ut i fra tall fra GSI har flere enn 5 minoritetsspråklige elever
- Deretter ble det utregnet hvor mange skoler fra hvert fylke som skulle inngå i undersøkelsen. Dersom et fylke hadde 5,8 % av det totale antall skoler med elever som undervises etter de nye læreplanene, vil 58 av skolene med minoritetsspråklige elever fra gjeldene fylke inngå i undersøkelsen
- Et randomisert uttrekk av det riktige antall skoler fra hvert fylke ble deretter foretatt

Utvelgelsen sikret et tilfeldig utvalg skoler med minoritetsspråklige elever, hvor alle fylker var forholdsmessig representert. Skoler med mange minoritetsspråklige elever er altså verken vektet høyere eller har hatt større sannsynlighet for å komme med i utvalget.

Utvalget av kommuner ble foretatt på bakgrunn av hvilke kommuner som var representert i utvalget av grunnskoler. Alle kommuner som hadde skoler som var trukket ut til å delta i undersøkelsen fikk tilsendt spørreskjema.

7.2.2 Gjennomføring av breddeundersøkelsen

For breddeundersøkelsen ble det utformet et spørreskjema til skoleledernivået og et til skoleeiernivået. Disse ble sendt til pilottesting til en skoleleder og en skoleeier, som kom med innspill til justeringer. Spørreskjemaene bygger på spørreskjemaene som ble benyttet i forrige breddeundersøkelse for å kunne analysere utviklingen fra år til år. Mindre endringer er gjennomført i skjemaet som er benyttet i denne omgangen, basert på erfaringene med det forrige skjemaet. Noen tilleggsspørsmål er også lagt til i skjemaet.

Spørreundersøkelsene er gjennomført elektronisk ved at respondentene har mottatt en link til de elektroniske spørreskjemaene. Det er gjennomført purring elektronisk og per telefon.

Det ble sendt ut spørreskjema til 1677 skoleledere og 276 skoleeiere. Følgende svarprosent ble oppnådd totalt:

- Skoleledere: 56,7 % (N=951 av 1677)
- Skoleeiere: 62 % (N=171 av 276)

Tabell 7.1 viser fordelingen av de innsamlede besvarelsene på skoletype.

Tabell 7.1: Fordeling av svar fra skoleledere på skoletype

Skoletype	Antall respondenter	Andel av utsendte besvarelser	Andel innsamlede besvarelser	Andel av innsamlede besvarelser
Grunnskole	1298	77,4 %	808	73,7 %
Videregående skole	379	22,6 %	288	26,3 %
Totalt	1677	100 %	1096	100 %

Svarene representerer skoleledere i grunnskolen, herunder barneskoler, ungdomsskoler og kombinerte barne- og ungdomsskoler, og skoleledere i videregående skoler. Det ble samlet

inn svar fra skoleledere fra alle landets fylker. Tabellen viser at det ikke foreligger noen systematiske skjevheter i forhold til hvilke respondentgrupper som har besvart skjemaet i forhold til utsendelsen.

Tabell 7.2: Fordeling av svar fra skoleeiere, fordelt på kommuner og fylkeskommuner

Skoletype	Antall respondenter	Andel av innsamlede besvarelser	Andel innsamlede besvarelser	Andel av innsamlede besvarelser
Kommune	258	93,5 %	159	93 %
Fylkeskommune	18	6,5 %	12	7 %
Totalt	276	100 %	171	100 %

Tabell 7.2 viser at det ikke er skjevheter i forhold til utsendte og innsamlede besvarelser, men at denne er nesten helt lik. Av det totale antallet respondenter er det flest kommuner, som gjenspeiler at det er langt flere kommuner enn fylkeskommuner.

Tabell 7.3 viser den fylkesvise fordelingen av skoleeiere for grunnskolen (kommunale skoleeiere), samt hvilken andel av de innsamlede besvarelsene som kommer fra hvert av fylkene.

Tabell 7.3: Fylkesvis fordeling av svar fra skoleeiere på kommunalt nivå

Fylke	Antall respondenter	Andel av innsamlede besvarelser
Østfold	8	5 %
Akershus	10	6,3 %
Oslo	0	0 %
Hedmark	9	5,7 %
Oppland	10	6,3 %
Buskerud	10	6,3 %
Vestfold	10	7,5 %
Telemark	9	5,7 %
Aust-Agder	8	5 %
Vest-Agder	8	5 %
Rogaland	10	6,3 %
Hordaland	16	10,1 %
Sogn og Fjordane	6	3,8 %
Møre og Romsdal	13	8,2 %
Sør-Trøndelag	7	4,4 %
Nord-Trøndelag	5	3,1 %
Nordland	11	6,9 %
Troms	3	1,9 %
Finnmark	4	2,5 %
Totalt⁵⁹	159	

Tabell 7.3 viser at alle fylker er representert, med unntak av Oslo. Dette viser at det er en god geografisk spredning på respondentene som har besvart undersøkelsen, og at besvarelsene derfor med større grad av sikkerhet kan generaliseres til landet som helhet.

I Oslo deltar skolene i Utdanningsetatens prosjekt "Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk". Her følger de ulike alderstrinn særskilt norskopplæring etter tilpasninger i ordinær læreplan i norsk⁶⁰, og følger dermed ikke den nye læreplanen i grunnleggende norsk.

For evalueringen av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter innebærer dette at Oslo ikke har vært en del av målgruppen for denne breddeundersøkelsen. Skoleåret 2007-2008 var det totalt 19 602 minoritetsspråklige elever i Oslo-skolen, hvorav 11 975 elever mottar særskilt norskopplæring. Dette er en betydelig andel sett i forhold at 40 017 mi-

⁵⁹ Tallet summerer seg opp til 157 på grunn av avrundinger gjort underveis, men det er total 159 respondenter av skoleeiere fra kommuner som har besvart, og vi velger derfor å skrive 159 som sum.

⁶⁰Utdanningsetaten. Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk.

noritetsspråklige elever får særskilt opplæring nasjonalt. Rambøll ønsker å påpeke at det helhetlige bildet som denne evalueringen er ment å gi, må sees ut i fra at Oslo ikke er inkludert i datamaterialet.

7.3 Dybdeundersøkelsen

I dette avsnittet vil vi se på utvalget av kommuner og fylkeskommuner til case og gjennomføringen av casestudiene.

7.3.1 Utvalg av case

Rambøll har i samråd med Utdanningsdirektoratet plukket ut 10 skoler i 9 fylkeskommuner og kommuner for dybdestudier. Disse er:

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

Det er totalt gjennomført casestudier ved tre videregående skoler, fem rene barneskoler og to barne- og ungdomsskoler. Noen av skolene er også mottaksskole. Vi har også valgt ut skoler hvor kommunen er organisert som to-nivå og der hvor skolen er organisert som tre-nivå. I tillegg har vi lagt vekt på en viss geografisk spredning i utvalget av case, slik det fremgår av utvalget ovenfor.

7.3.2 Gjennomføring av dybdeundersøkelsen

Dybdestudiene er gjennomført i løpet av våren 2009. I hvert case ble det gjennomført intervjuer som følger:

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

Formålet med dybdestudiene har vært å utdype funn fra breddeundersøkelsen, samt å få dybdekunnskap om læreplanimplementeringen i grunnskole og videregående skole. Det har vært fokus på å innhente erfaringer fra casene, herunder særlig å identifisere suksesskriterier og barrierer i implementeringen. Dybdestudiene fokuserte på følgende temaer:

- Organisering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter
- Identifisering av elever for særskilt norskopplæring
- Læreplanene som pedagogiske verktøy
- Kartleggingsmateriell *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*
- Veileder *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*
- Erfaringer med arbeid etter læreplanene
- Samarbeid mellom morsmåls lærere og andre lærere
- Kompetanse på skoleeier- og skolenivå

8. REFERANSER

Bakken, Anders (2007): *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport.

URL: http://www.reassess.no/asset/2646/1/2646_1.pdf [03.03.2010].

Coelho, Elisabeth: *How long does it take? Lessons from EQAO Data on English language Learners in Ontario Schools*. Inspire, The Journal of Literacy and Numeracy for Ontario. URL: http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/inspire/equity/ELL_July30.html [03.03.2010].

Goodlad, John I. et al (1979): *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Kulbrandstad, Lars Anders og Kulbrandstad, Lise Iversen (2008): "Norsk som andrespråk ut av rekka gikk – norskopplæring for minoritetsspråklige elever ved et veiskille", i Cecilie Carlsen et al. (red.), *Banebryter og brobygger*. (s. 39-55). Oslo: Novus forlag.

Lødding, Berit (2009): *Sluttere, slitere og sertifiserte. Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring*. Rapport NIFU STEP 13. URL: <http://www.nifustep.no/layout/set/print/content/view/publications/427>

Markussen, Eifred (red.) (2009): *Videregående opplæring for (nesten) alle*. Oslo: Cappelen.

Nordahl, T, Gravrok, Ø., Knudsmoen, H, Larsen, TMB & Rørnes, K (red.): *Forebyggende innsats i skolen*. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier.

OECD (2009): *OECD Thematic Review in Migrant Education. Country Background Report for Norway*.

Opplæringsloven. URL: <http://www.lovdatabank.no/all/tl-19980717-061-001.html> [03.03.2010].

Ot.prop. nr. 55 (2008-2009: 32). *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova: Forslag om å presisere plikten til å kartlegge dugleiken minoritetsspråklige elever har i norsk*.

Rambøll (2006): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*. Rapport på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. URL: http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/Evaluering_av_Norsk_som_2_sprak.pdf [03.03.2010].

Rambøll (2008): *Kompetansekartlegging – lærere i grunnleggende norsk, morsmål og tospråklig fagopplæring*. Rapport på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. URL: <http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/2008/kompetansekartlegging.pdf> [03.03.2010].

Rambøll (2008): *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge*. Innspill til tverrdepartemental arbeidsgruppe. Rapport til Kunnskapsdepartementet. URL: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Vgo/Kartlegging_rammebetingelser_opplaering_minoritetsspraklig_ungdom.pdf [03.03.2010].

Rambøll (2009): *Evaluering av implementering av læreplaner i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter*. Delrapport 1 på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. URL: <http://www.udir.no/Rapporter/Delrapport---læreplaner-for-språklige-minoriteter/> [03.03.2010].

Rambøll og NOVA (pågående prosjekt): *Tidlig innsats i kommunene – avdekking av optimale innsatspunkter for å hindre frafall i videregående skole*. FoU-prosjekt på vegne av KS.

Ryen, Else (2007): "Tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever", i S. 92-106 i NOA 2-07. Oslo: Novus forlag

Utdanningsdirektoratet: *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*. URL: http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/Lareplan_i_grunnleggende_norsk_for_spraklige_minoriteter.rtf [03.03.2010].

Utdanningsdirektoratet: *Læreplaner for språklige minoriteter. Kartleggingsverktøy, veiledningsmateriell og kompetanseutvikling*. URL: <http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/infoark.pdf> [03.03.2010]

Utdanningsdirektoratet. *Eksamen i norsk som andrespråk*. URL: http://www.udir.no/Artikler/_Eksamen/Eksamen-i-norsk-som-andresprak/ [03.03.2010].

Utdanningsdirektoratet (2007). *Kartleggingsmateriell. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. URL: <http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Kartleggingsprover/Kartleggingsmateriell.pdf> [03.03.2010].

Utdanningsdirektoratet (2007). *Veiledning. Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. URL: <http://www.skolenettet.no/nyUpload/Moduler/Flerkulturell/Dokumenter/pdf/veileder%20flerkulturell.pdf> [03.03.2010].

Utdanningsdirektoratet og NAFO (2009). *Veiledning. Morsmål for språklige minoriteter*. http://udir.no/upload/Brosjyrer/Veiledning_morsmal_sprak_min.pdf [03.03.2010].

Utdanningsetaten: *Tilpasset norskopplæring med felles læreplan i norsk*. URL: <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utdanningsetaten/Internett/Dokumenter/dokument/satsningsomrxder/prosjektplan.pdf> [03.03.2010].

Østberg, Sissel et al (2009): *Opplæringstilbudet til barn, unge og voksne*. Delinnstilling fra utvalg oppnevnt kgl.res. 24. oktober 2008. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 21. Desember 2009. URL: <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Ostbergutvalget/Delrapport%20fra%20Ostbergutvalget%20211209.pdf> [03.03.2010].