

Beregnet til
Utdanningsdirektoratet

Dokument type
Sluttrapport

Dato
Februar 2016

EVALUERING AV SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD



EVALUERING AV SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo
T +47 22 51 80 00
F +47 22 51 80 01
www.ramboll.no

INNHALDSFORTEGNELSE

	SAMMENDRAG	1
	SUMMARY	4
1.	INNLEDNING	7
1.1	Kontekst for evalueringen	7
1.2	Hovedproblemstillinger og evalueringstemaer	8
1.3	Leseveiledning	9
2.	METODE OG DATAKILDER	10
2.1	Kvalitative intervjuer	10
2.2	Dokumentstudier	11
2.3	Spørreundersøkelse	11
3.	KORT OM MÅLGRUPPEN FOR SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING	15
3.1	Om målgruppen for særskilt språkopplæring	15
3.2	Oppsummering	20
4.	REGULERING OG RETNINGSLINJER FOR SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD	22
4.1	Lovregulering av tilbudet i hht. opplæringsloven	22
4.2	Læreplaner som grunnlag for utvikling av tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud	26
4.3	Bruk av veiledningsmateriell for utvikling og tilpassing av tilbudet	30
4.4	Oppsummering	32
5.	PROSESS OG RAMMER FOR UTVIKLING AV TILBUD OM SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING	33
5.1	Prosess for kartlegging, avklaring og innvilgelse av tilbud	33
5.2	Utfall av kartlegging: Omfang og innhold i enkeltvedtak	42
5.3	Kompetanse, fagmiljø og kvalitetsutvikling hos skoleeier og på skolene	49
5.4	Oppsummering	52
6.	ORGANISERING AV SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD	54
6.1	Tilbud om særskilt språkopplæring	54
6.2	Organisering av særskilt norskopplæring	55
6.3	Organisering av tospråklig fagopplæring	57
6.4	Organisering av morsmålsopplæring	58
6.5	Innføringstilbud	58
6.6	Tilrettelagt opplæring	62
6.7	Tilbud til elever uten ungdomsrett	63
6.8	Tilbud til de som takker nei til særskilt språkopplæring	65
6.9	Oppsummering	66
7.	INNHOOLD I SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD	68
7.1	Nærmere om innholdet i særskilt språkopplæring	68
7.2	Tilgang på og bruk av relevante læremidler	71
7.3	Oppsummering	72
8.	HELHETLIG OPPLÆRINGSLØP	73

8.1	Overgang fra særskilt språkopplæring til ordinær undervisning: Hvordan vurderes det om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk?	73
8.2	Sammenheng mellom særskilt språkopplæring, innføringstilbud og ordinær opplæring	75
8.3	Oppsummering	79
9.	ELEVENES TILFREDSHET, MOTIVASJON OG MESTRING	81
9.1	Elevenes erfaringer med tilbudet	81
9.2	Hva sier tidligere studier og tall om resultater og gjennomføring blant minoritetsspråklige og elever med innvandringsbakgrunn?	85
9.3	Oppsummering	87
10.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	88
10.1	Særskilt språkopplæring og innføringstilbud er viktig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig, for å styrke målgruppens mulighet for å fullføre og bestå opplæringen	88
10.2	Lovendringen i 2012 har hatt liten betydning for tilbudet	90
10.3	Regelverk og veiledningsmateriell for særskilt språkopplæring	90
10.4	Økt bruk av gruppeundervisning og lite ressurser forklarer nedgang i antall læretimer	91
10.5	Utfordringer knyttet til særskilt språkopplæring	91
12.	LITTERATUR	96

FIGURER OG TABELLER

Figur 3.1 Utvikling i andel elever som får særskilt norskopplæring (2009-2016)	15
Figur 3.2 Fordeling av elever med særskilt norskopplæring over årstrinn (skoleåret 2015-2016)	16
Figur 3.3 Utvikling i andel elever som får annen særskilt språkopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring (2009-2016)	17
Figur 3.4 Antall læretimer per elev i særskilt norskopplæring, fordelt på kommunestørrelse	18
Figur 3.5 Antall læretimer per elev i særskilt norskopplæring, fordelt på skolestørrelse	18
Figur 3.6 Utviklingen i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring i perioden 2009-2014, fordelt på kommunestørrelse	19
Figur 3.7 Utviklingen i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring i perioden 2009-2014, fordelt på skolestørrelse	19
Figur 3.8 Utvikling i antall læretimer per elev i morsmålsopplæring, fordelt på kommunestørrelse, i perioden 2009-2014	20
Figur 3.9 Utvikling i antall læretimer per elev i morsmålsopplæring, fordelt på skolestørrelse, i perioden 2009-2014	20
Figur 4.1 Til skoleledere: Har endringen i opplæringsloven hatt konsekvenser for skolens organisering av særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud? (Flere svar mulig)	24
Figur 4.2 Til lærere: Hvilken læreplan benyttes i særskilt språkopplæring? (Flere svar mulig)	27
Figur 4.3: Til skoleledere og lærere: Har skolen benyttet veiledningsmateriell fra UDIR til å utvikle opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever?	31
Figur 5.1 Til skoleeiere og skoleleder: Har kommunen lagt føringer for kartlegging av norskferdighetene til minoritetsspråklige elever?	33
Figur 5.2 Til skoleeiere og skoleledere: Oversikt over hva skoleeiere har lagt føringer for i kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter (Flere svar mulig)	34
Figur 5.3: Til skoleledere og lærere: Har skolen rutiner for lærernes kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter?	35
Figur 5.4 Til lærere: Hvilke kartleggingsverktøy benyttes i forbindelse med kartlegging av elevers norskferdigheter?	37
Figur 5.5 Lærernes tilfredshet med kartleggingsverktøyet	38
Figur 5.6: Til skoleeiere og skoleledere: Fattes det vedtak for <i>alle</i> minoritetsspråklige elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring?	43
Figur 5.7 Til skoleledere og skoleeiere: Rapporteres enkeltvedtakene til kommunen?	44
Figur 5.8: Til skoleledere: Innhold i enkeltvedtakene (n=395)	46
Figur 5.9 Til lærerne: Påstander om hvordan enkeltvedtakene benyttes (n=469)	48
Figur 5.10 Til skoleeiere og skoleledere: Påstander hva enkeltvedtakene brukes som	49
Figur 5.11 Til lærerne: Oversikt over studier og videreutdanning for lærere (n=465) (Flere svar mulig)	50
Figur 5.12 Til lærerne: Påstander om kompetanse (n=465)	51
Figur 5.13 Til lærerne: Påstander om kvalitetsutvikling av særskilt språkopplæring / innføringstilbud (n=465)	52
Figur 6.1 Til skoleledere: Hvilke tilbud om særskilt språkopplæring gis til elever med rett til særskilt språkopplæring? (n=349)	54

Figur 6.2 Til skoleledere: Hvilke tilbud om særskilt språkopplæring gis til elever med rett til særskilt språkopplæring? (n=349)	59
Figur 6.3 Til skoleledere: Hvilket tilbud gis til elever som takker nei til særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud?.....	66
Figur 7.1 Til lærerne: Hva vektlegges mest i opplæringen av elever?.....	69
Figur 7.2 Til lærerne: Hva vektlegges mest i begrepsopplæringen av elever?	70
Figur 8.1: Til lærerne: Påstander om overgang fra særskilt språkopplæring til ordinær undervisning (n=465)	73
Figur 8.2 Til lærerne: Påstander om særskilt språkopplæring/innføringstilbud som integrert del av ordinær undervisning (n=465)	76
Figur 8.3 Til lærerne: Påstander om særskilt språkopplæring/innføringstilbud som integrert del av ordinær undervisning (n=465)	77
Figur 8.4 Til lærerne: Påstander om særskilt språkopplæring/innføringstilbud som integrert del av ordinær undervisning (n=465)	78
Figur 9.1 Til elevene: Hvilke fag liker du på skolen/hvilke fag synes du er vanskelige? Frekvens	83
Figur 9.2 Til elevene: Hvor lett eller vanskelig synes du det er å...? Frekvens.	83
Figur 9.3 Gjennomstrømming i videregående opplæring, helebefolkningen og elever med innvandringsbakgrunn. Femårsperioden 2009-14, Kilde: SSB.	86

Tabell 2.1: Oversikt over informanter	10
Tabell 2.2: Svarprosent i skoleeierundersøkelsen	12
Tabell 2.3: Svarprosent i skolelederundersøkelsen	13
Tabell 2.4: Svarprosent i lærerundersøkelsen	14
Tabell 2.5: Svarprosent i elevundersøkelsen.....	14
Tabell 5.1 Oversikt over kartleggingsmateriell	36
Tabell 5.2 Lærernes vurdering av hva de er fornøyd med i kartleggingsverktøyene	39
Tabell 5.3 Lærernes vurdering av hva de er misfornøyd med når det gjelder ulike kartleggingsverktøy	40
Tabell 5.4 Lærernes tilbakemeldinger om hva som bør endres i kartleggingsverktøyene	41

SAMMENDRAG

I henhold til opplæringsloven § 2-8 og § 3-12 og § 3-5 i privatskoleloven har elever med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring (opplæring i fag på to språk), eller begge deler. Særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er ikke egne fag, men et tilbud som gis til elever som har behov for det, for at de lettere skal kunne følge den ordinære undervisningen. Morsmålsopplæring gis *i tillegg* til det ordinære timetallet. Særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring er opplæring *innenfor* det ordinære timetallet.

Skoleeier kan velge å organisere særskilt språkopplæring for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler, i såkalt *innføringstilbud*. Målet med innføringstilbud er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge den ordinære opplæringen i norsk skole og nå kompetansemålene i Kunnskapsløftet. Innføringstilbud er med andre ord et overgangstilbud og skal maksimalt vare i to år. Når eleven er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse kan eleven fortsatt ha behov for, og rett til, særskilt språkopplæring.

Om evalueringen: Formål, hovedproblemstillinger og datakilder

Denne evalueringen har til hensikt å styrke kunnskapsgrunnlaget om særskilt språkopplæring og innføringstilbud i grunnskole og videregående opplæring. Hovedmålsettingen med oppdraget har vært å vurdere i hvilken grad tilbudet, som gis til elever med krav om særskilt språk-opplæring, bidrar til å gi elevene tilstrekkelige ferdigheter i norsk, slik at de kan overføres til ordinær undervisning.

Hovedproblemstillingene for oppdraget har vært som følger:

- I hvilken grad bidrar tilbud om særskilt språkopplæring til god progresjon i norsk og kvalifiserer elever for videre skolegang slik at elevene fullfører og består opplæringen?
 - I hvilken grad har endringer i opplæringsloven om innføringstilbudet bidratt til en praksisendring i utforming og organisering av innføringstilbud?
 - I hvilken grad vurderes regelverk og veiledningsmateriell som hensiktsmessig og tilstrekkelig i utvikling av tilbud om særskilt språkopplæring i grunnskole- og videregående opplæring?
 - Hva er årsaker til nedgangen i GSI¹ knyttet til særskilt språkopplæring, målt som antall læretimer per elev som allokeres til særskilt språkopplæring?

I tillegg har en målsetting ved oppdraget vært å kartlegge og beskrive eksempler på god praksis i kommuner og fylkeskommuner.

Datagrunnlaget for evalueringen består av fire breddeundersøkelser til et utvalg skoleeiere (både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå), skoleledere, lærere og elever. Det er gjennomført dybdeintervjuer med representanter fra alle fylkeskommuner, samt intervjuer med til sammen 168 informanter i forbindelse med en rekke skolebesøk. I evalueringen er det gjennomført dokumentanalyse av sentrale offentlige dokumenter og forskningsrapporter. I tillegg er det foretatt analyse av et utvalg enkeltvedtak.

¹ GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge. Som vi vil redegjøre for senere i rapporten, viser statistikken en nedgang i at antall læretimer per elev i særskilt språkopplæring de siste fem årene.

Hovedfunn

Særskilt språkopplæring er viktig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig, for å styrke målgruppens mulighet for å fullføre og bestå opplæringen

Tall fra GSI viser at 43 000 elever (7 prosent) elever i norsk grunnskole har vedtak om særskilt språkopplæring i skoleåret 2015-2016. Evalueringen viser at mange skoler har funnet gode ordninger for organisering og innhold i særskilt språkopplæring, men at det er store forskjeller mellom skoler og skoleeiere når det gjelder kunnskap om og villighet til å prioritere særskilt språkopplæring. Evalueringen viser at det er behov for tydelige signaler og føringer fra skoleeier fordi gjeldende regelverk er lite konkret når det gjelder krav til innhold og organisering av særskilt språkopplæring. Der hvor skoleeier ikke involverer seg i dette arbeidet, blir det i stor grad opp til den enkelte skole å utvikle tilbud om særskilt språkopplæring og tilbud og praksis blir følgelig svært forskjellig.

Evalueringen viser at innføringstilbud, både i grunnskole og i videregående opplæring, vurderes som en svært positiv ordning. Mange elever har stort faglig utbytte av undervisningen i innføringstilbud, herunder undervisning i norsk og andre programfag. Innføringstilbud fungerer også som en god introduksjon til det norske skolesystemet og er en viktig sosial arena for mange elever.

Ifølge opplæringsloven kan elever delta i innføringstilbud i inntil to år. Evalueringen viser imidlertid at mange skoleeiere har valgt å avgrense innføringstilbudet til ett år, med begrunnelse om at det er viktig at elevene raskt integreres i ordinære klasser. Funn fra intervjuene tyder også på at både elever og deres foresatte i en del tilfeller ønsker overgang til ordinær opplæring så raskt som mulig, til tross for at norskferdighetene kanskje ikke er gode nok.

Funn fra evalueringen viser at for mange av elevene vurderes ett år i innføringstilbud som tilstrekkelig for at de skal lære seg godt nok norsk til å følge undervisning i ordinær klasse, og mange overføres tidligere enn dette. Samtidig er det også mange eksempler på at ett år i innføringstilbud ikke er tilstrekkelig, særlig for elever med lite eller ingen skolegang. For disse elevene settes det derfor spørsmålsteget ved maksimaltid på ett år.

Det foreligger ikke statistikk over skoleprestasjoner blant elever med vedtak om særskilt språkopplæring og vi har derfor ikke grunnlag for å si hvorvidt særskilt språkopplæring og innføringstilbud bidrar til at elevene fullfører og består opplæringen. Det fins imidlertid statistikk over gjennomstrømming i videregående opplæring og resultater på nasjonale prøver blant innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Disse tallene viser at innvandrere har høyere frafall i videregående opplæring presterer dårligere på nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning enn befolkningen for øvrig.

Samlet sett viser dette at en viktig samfunnsoppgave i årene fremover blir å sikre minoritets-språklige elever et godt og tilpasset opplæringstilbud, som understøtter innlæring av muntlige og skriftlige norskferdigheter og som styrker deres muligheter til å fullføre og bestå videregående opplæring og kvalifisere dem for videre deltakelse i utdanning og arbeid.

Lovendringen fra 2012 har hatt liten betydning for tilbudet

Evalueringen viser at endringene i opplæringsloven har hatt relativt liten betydning for *utforming og organisering* av tilbudet. Det store flertallet av skoleeierne som har innføringstilbud i dag, hadde dette også før lovendringen i 2012. Det er imidlertid forskjeller mellom grunnskole og videregående opplæring når det gjelder virkninger av lovendringen, hvor flere på fylkeskommunalt nivå oppgir at det er opprettet innføringstilbud som følge av lovendringen.

Regelverket gir få føringer, veiledningsmateriellet er nyttig for dem som benytter det

Evalueringen viser at regelverket med tilhørende føringer gir få retningslinjer for hvordan tilbudet til elever med særskilt språkopplæring skal utformes og organiseres. Det er opp til skoleeier å avgjøre hvilke læreplaner som skal benyttes og hva som skal være det konkrete innholdet i tilbudet til elever med vedtak om særskilt språkopplæring. På den ene siden vurderes dette som positivt, fordi det gir skoleeier (og i noen tilfeller skoleleder) mulighet til å utvikle et tilbud basert på lokale forutsetninger og tilgjengelige ressurser. På den andre siden oppleves regelverket som (for) utydelig og lite konkret og evalueringen viser at flere informanter, både på skoleeier- og skoleledernivå, opplever det som svært utfordrende å finne frem til løsninger som er praktisk gjennomførbare. Evalueringen tyder på at enkelte skoleeiere har begrenset kunnskap om lovverket og at de i stor grad har delegert arbeidet med særskilt språkopplæring til den enkelte skoleleder. For noen er det også uklart hvilke elever som har rett til særskilt språkopplæring. Dette handler blant annet om at uttrykket «tilstrekkelige ferdigheter i norsk», oppleves som utydelig og utfordrende å operasjonalisere. Når, hvordan og av hvem kartleggingene skal gjennomføres er også forhold enkelte aktører, både på skoleeier og skoleleder nivå, opplever som utfordrende at ikke er tydeligere beskrevet i regelverket og tilhørende veiledninger.

Hordaland fylkeskommune er et godt eksempel på en skoleeier som har jobbet strukturert med å utvikle en helhetlig plan for den særskilte språkopplæringen i fylket. Fylkeskommunen har, i motsetning til flere andre skoleeiere, gitt konkrete føringer til skoler om bl.a. hva som skal være innholdet i opplæringen og hvordan elevene skal kartlegges. Fylket har blant annet en egen arbeidsgruppe som har laget lokal læreplan for innføringsklassene i fylket.

Når det gjelder veiledningsmateriellet som er utviklet til bruk i særskilt språkopplæring og innføringstilbud viser evalueringen at 60 prosent av skolelederne oppgir at de benytter *Veileder om særskilt språkopplæring*, mens henholdsvis 45 prosent og 31 prosent oppgir å benytte *Veileder om innføringstilbud* og *Eksempelsamling for innføringstilbud*. Samtlige veiledere benyttes mest i grunnskolen. Informantene som har benyttet veilederne oppgir at dette er et viktig supplement, siden regelverket gir få føringer for organisering og innhold i særskilt språkopplæring.

Økt bruk av gruppeundervisning og lite ressurser forklarer nedgang i antall læretimer

Analyse av tall fra *Grunnskolenes informasjonssystem* (GSI) viser at andelen elever med vedtak om særskilt språkopplæring har vært relativt stabil de fem siste årene. Nærmere analyse av tallene viser imidlertid at det har vært en nedgang i antall læretimer per elev per år i særskilt språkopplæring. Dette gjelder både for særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. En mulig forklaring på dette er at det har blitt flere elever med vedtak om særskilt språkopplæring og at flere skoler derfor tilbyr særskilt språkopplæring som gruppeundervisning. På denne måten får flere elever undervisning samtidig, mens antall læretimer holdes konstant. Samtidig viser undersøkelsen at det er få ressurser og mangel på kvalifiserte lærere også er med på å forklare nedgangen i antall læretimer per elev.

SUMMARY

According to the Education Act § 2-8 and § 3-12 and § 3-5 of the Private Schools Act, students with a mother tongue other than Norwegian and Sami are entitled to special Norwegian language tuition until they have sufficient skills in Norwegian to follow the ordinary curriculum in school. If necessary, such students are also entitled to mother tongue tuition and bilingual instruction (teach subjects in two languages), or both. Special tuition, mother tongue tuition and bilingual instruction are not separate subjects, but an offer that is given to students who need it so that they easier can follow the ordinary curriculum. Mother tongue tuition is offered in addition to the ordinary number of teaching hours. Special tuition and bilingual instruction are done inside the regular number of hours.

School owners can choose to organize special language programs for newly arrived students in separate groups, classes or schools, so-called introduction offer. The aim of the introduction offer is that students as quickly as possible should learn enough Norwegian to follow ordinary education in Norwegian schools and reach the competence goals in the Knowledge Promotion Reform ("Kunnskapsløftet"). An introduction offer is therefore a transition offer, and shall not exceed two years. When the student is transferred from the introduction offer to an ordinary class, the student can still have a need for, and a right to, special language tuition.

About the evaluation: Purpose, main issues and data sources

This evaluation is intended to enhance the knowledge about the special language tuition and introduction offers in primary and secondary education. The main objective of the project was been to assess the extent to which services provided to students entitled to special language tuition help give students sufficient skills in Norwegian so that they can be transferred to ordinary classes.

The main issues for the project have been as follows:

- To what extent do offers of specific language tuition contribute to good progression in Norwegian and qualify students for further education so that students complete and pass their education?
 - o To what extent have changes to the Education Act on the introduction offer contributed to a change in practice in the design and organization of the introduction offers?
 - o To what extent are regulations and guidance material assessed as appropriate and sufficient in the development of an offer of special language tuition in primary and secondary education?
 - o What are the reasons for the decline in GSI ² related to special language tuition, measured as the number of teaching hours per student allocated to special language tuition?

In addition, an objective of the project has been to identify and describe best practice examples within local and regional authorities.

The data used in the evaluation consists of four broad surveys to a sample of school owners (both at municipal and county level), school leaders, teachers and students. In addition, in-depth interviews have been conducted with representatives from all counties, as well as interviews with a total of 168 interviewees in connection with a number of school visits. In the evaluation, a document analysis of central public documents and research papers was conducted. In addition, an analysis was performed on a selection of decisions.

² GSI is a system for recording information on basic education in Norway. As we will explain later in this report, the statistics show a decrease in the number of teaching hours per student in special language tuition the last five years.

Key findings

Special language tuition is important, but not necessarily sufficient, to strengthen the audience's ability to complete and pass their education

Figures from GSI show that 43 000 students (7 per cent) in Norwegian primary schools have decisions on specific language tuition in the school year 2015-2016. The evaluation shows that many schools have found good arrangements for the organization and content of the special language tuition, but there are big differences between schools and school owners in terms of knowledge and willingness to prioritize special language tuition. The evaluation shows that there is a need for clear signals and guidance from school owners because current legislation is not very concrete with regard to requirements for the content and organization of special language tuition. Where the school owner does not get involved in this work, it is largely left to the individual school to develop an offer of special language tuition and offerings and practices are consequently very different.

The evaluation shows that the introduction offer, both in primary and secondary education, is considered a very positive scheme. Many students have great academic benefit of the teaching in the introduction offer, including lessons in Norwegian and other program subjects. An introduction offer also serves as a good introduction to the Norwegian school system and is an important social venue for many students.

According to the Education Act, students can participate in the introductory offer for up to two years. The evaluation shows that many school owners have chosen to limit the introduction offer to one year, on the grounds that it is important that students quickly integrate into regular classes. Findings from the interviews also suggest that both students and their parents in some cases want the transition to mainstream education as quickly as possible, despite the fact that their Norwegian skills might not be good enough.

Findings from the evaluation show that to many students one year of introduction offer is considered adequate for them to learn sufficient Norwegian to attend ordinary classes, and many transfer earlier than this. Meanwhile, there are also many examples where one year introduction offer is not sufficient, especially for students with little or no previous schooling. For these students it is questioned whether one year is sufficient.

There are no statistics on school performance among students with decisions for special language tuition and therefore we have no basis to say whether special language tuition and introduction offer contribute to students completing and passing their education. However, there are statistics on throughput in secondary education, and results on national tests among immigrants and Norwegian-born with immigrant backgrounds. These figures show that immigrants have a higher dropout rate from secondary education, and perform worse on national tests in English, reading and mathematics than the general population.

Overall, this shows that an important task in the years ahead will be to ensure minority students good and customized education programs, which support the learning of oral and written Norwegian skills and strengthens their ability to complete upper secondary education and qualify them for further participation in education and work.

The amendments of 2012 have had little impact on the offer

The evaluation shows that the changes in the Education Act have had relatively little impact on the design and organization of the offer. The vast majority of school owners, who have the introduction offer today, also had this prior to the legal amendments in 2012. However, there are differences between primary and secondary education in terms of consequences of the amendments, where more schools at county level report that they have established an introduction offer as a result of the amendment.

Regulations on special language tuition give few guidelines, whereas the guidance material is useful

The evaluation shows that the regulations and associated guidelines provide few guidelines as to how the offer to students with special language tuition should be designed and organized. It is up to the school owner to decide which curricula should be used and what should be the specific content of education of students with decisions on special language tuition.

On the one hand this would be considered positive because it gives the school owner, and in some cases the school leader, the opportunity to develop an offer based on local conditions and available resources. On the other hand the regulations are perceived as (too) obscure and not very concrete and the evaluation shows that several informants, both at school owners and school management level, find it very challenging to find solutions that are feasible in practice. The evaluation suggests that some school owners have limited knowledge of the law and that they have largely delegated the work of special language tuition to individual school heads. For some it is also unclear which students are entitled to special language tuition. This is also about the fact that the phrase "sufficient skills in Norwegian" is perceived as obscure and challenging to operationalize. When, how and by whom the surveys shall be conducted are also matters some players, both on school owner and school leader level, experience as challenging that are not clearly described in the regulations and associated guidelines.

Hordaland County is a prime example of a school owner who has worked structured to develop a comprehensive plan for the specific language tuition in the county. The county has, in contrast to several other school owners, given specific guidelines to schools on what should be the content of the training and how students will be surveyed. The county also has a special work group which has made a local curriculum for introductory classes in the county.

The guidance material for special language tuition is generally assessed as useful and the evaluation shows that 60 percent of the school leaders have consulted Guide on special language tuition, whereas 45 percent and 31 percent have consulted Guide on introductory offer and Example collection on introductory offer. The guidance material is primarily used in primary education.

Increased use of group work and few resources explain the decline in the number of teaching hours

Analysis of figures from the *School Information System* (GSI) shows that the proportion of students with decisions for special language tuition has been relatively stable over the last five years. Closer analysis of the figures shows that there has been a decline in the number of teaching hours per student per year in special language tuition. This applies to special tuition, bilingual instruction and mother tongue education. One possible explanation for this is that there have been more students with decisions for special language tuition and more schools therefore offer special language tuition as group teaching. This way you get more students taught simultaneously, while the number of teaching hours remain constant. The study also shows that not enough resources and lack of qualified teachers help to explain the decline in the number of teaching hours per student.

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting leverer med dette rapport *for Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud* på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (UDIR). Evalueringen er gjennomført i samarbeid med Lars Anders Kulbrandstad, professor i norsk ved Institutt for humanistiske fag, og Thor Ola Engen, professor i pedagogikk ved Institutt for samfunnsvitenskap, begge ved Høgskolen i Hedmark.

1.1 Kontekst for evalueringen

Andel elever med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen i Norge øker for hvert år. Per 1. januar 2015 har 14,3 prosent av elevene i grunnskolen innvandrerbakgrunn³. I videregående opplæring er andelen elever med innvandrerbakgrunn i overkant av 12 prosent.⁴ Norge har et inkluderende utdanningssystem sammenliknet med mange andre land, og ambisjoner om å sikre alle en likeverdig utdanning. Elever med innvandrerbakgrunn har likevel relativt sett svakere læringsutbytte sammenliknet med jevnaldrende norske elever, på alle utdanningsnivåer. Dette gjelder særlig elever som kommer til Norge sent i skoleløpet.⁵ Elever med innvandrerbakgrunn presterer dårligere på nasjonale prøver, oppnår lavere karakterer og lavere gjennomføringsgrad i videregående opplæring sammenliknet med øvrige elever. Dette gjelder særlig de som selv har innvandret til Norge og har blant annet sammenheng med at mange har bodd kort tid i landet og at mange har foreldre med lavt utdanningsnivå.⁶ Selv om elever fra enkelte store innvandrergrupper har nærmet seg nivået blant elevene uten innvandrerbakgrunn, har denne avstanden i karakternivå i det store og hele blitt opprettholdt i perioden siden Kunnskapsløftet ble innført i 2006.⁷

1.1.1 Nærmere om særskilt språkopplæring og innføringstilbud

Alle elever i norsk skole har etter opplæringsloven krav på tilpasset opplæring. Minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelige norskerfardigheter til å følge ordinær undervisning kan ha rett til særskilt språkopplæring. Særskilt språkopplæring er en samlebetegnelse på *særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring*. Retten til særskilt språkopplæring fremgår av opplæringslovens § 2-8 for elever i grunnskolen, og opplæringslovens § 3-12 for elever i videregående skole. Elevene har denne rettigheten frem til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Om nødvendig har elevene som får særskilt språkopplæring også rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i en overgangsperiode.

Frem til 2012 var det i henhold til opplæringsloven ikke mulig å undervise minoritetsspråklige elever i egne grupper. Med en lovendring i opplæringslovens § 2-8 og § 3-12 i 2012, ble det imidlertid åpnet opp for en begrenset rett for skoleeiere til å gjøre unntak fra § 8-2 om at elevene til vanlig ikke skal organiseres etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet, og det er nå tillatt å « (...) organisere særskilt opplæringstilbud for nykomne elever i egne grupper, klassar eller skolar...». I de fleste kommuner og fylkeskommuner som har tatt i bruk denne muligheten i opplæringsloven, kalles dette for innføringstilbud og/eller innføringsklasser. Målet med innføringstilbud er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge den ordinære opplæringen i norsk skole og nå kompetansemålene i Kunnskapsløftet. Innføringstilbud er

³ Med innvandrerbakgrunn menes her personer som selv har innvandret til Norge, eller norskfødte av innvandrerforeldre.

⁴ Utdanningsdirektoratet (2014). *Statistikkrapport: Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen*. <http://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/innvandrere-i-grunnsoppleringen-2014.pdf>

⁵ NOU 2010:7. *Mangfold og mestring- flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4009862aba8641f2ba6c410a93446d29/no/pdfs/nou201020100007000dddpdfs.pdf>

⁶ Utdanningsdirektoratet (2014). *Statistikkrapport: Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen*. <http://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/innvandrere-i-grunnsoppleringen-2014.pdf>

⁷ Bakken og Elstad (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. NOVA Rapport 7/12. http://www.udir.no/globalassets/upload/rapporter/2012/nova_slutt.pdf

dermed et overgangstilbud og skal maksimalt vare i to år. Når eleven er overført fra innførings-tilbud til ordinær klasse kan eleven fortsatt ha behov for særskilt språkopplæring.

Denne evalueringen har til hensikt å styrke kunnskapsgrunnlaget om særskilt språkopplæring og innføringstilbud i grunnskole og videregående opplæring. I neste avsnitt redegjøres det nærmere for evalueringen.

1.2 Hovedproblemstillinger og evalueringstemaer

Hovedmålsettingen med oppdraget er å vurdere i hvilken grad tilbudet som gis til elever med krav på særskilt språkopplæring bidrar til å gi elevene tilstrekkelige ferdigheter i norsk slik at de kan overføres til ordinær undervisning og fullføre og bestå opplæringen. Dette fordrer en kartlegging av dagens tilbud til elevgruppen, hvordan det er organisert og hva som er innholdet i tilbudet.

De viktigste problemstillingene for evalueringen er:

- I hvilken grad bidrar tilbud om særskilt språkopplæring til god progresjon i norsk og kvalifiserer elever for videre skolegang slik at elevene fullfører og består opplæringen?
 - I hvilken grad har endringer i opplæringsloven om innføringstilbudet bidratt til en praksisendring i utforming og organisering av innføringstilbud?
 - I hvilken grad vurderes regelverk og veiledningsmateriell som hensiktsmessig og tilstrekkelig i utvikling av tilbud om særskilt språkopplæring i grunnskole- og videregående opplæring?
 - Hva er årsaker til nedgangen i GSI⁸ knyttet til særskilt språkopplæring, målt som antall læretimer per elev som allokeres til særskilt språkopplæring?

I tillegg har en målsetting ved oppdraget vært å kartlegge og beskrive eksempler på god praksis.

På bakgrunn av ovennevnte problemstillinger har vi utledet følgende fire evalueringstemaer som vi vurderer som hensiktsmessige:

1. Rammefaktorer for tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud
2. Organisering og innhold av særskilt språkopplæring og innføringstilbud
3. Integrasjon mot et helhetlig opplæringstilbud
4. Resultater og måloppnåelse for elevgruppen

Evalueringen baserer seg på data fra fire breddeundersøkelser til et utvalg skoleeiere (både på kommunalt- og fylkeskommunalt nivå), skoleledere, lærere og elever. I tillegg er det gjennomført dokumentanalyse av regelverk, forskning og enkeltvedtak, dybdeintervjuer med representanter fra samtlige fylkeskommuner, samt intervjuer med 168 informanter i forbindelse med en rekke kasus- og skolebesøk. Metodisk design og datagrunnlag redegjøres nærmere for i kapittel 2.

⁸ GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge. Som vi vil redegjøre for senere i rapporten, viser statistikken en nedgang i at antall læretimer per elev i særskilt språkopplæring de siste fem årene.

1.3 Leseveiledning

Resten av rapporten er strukturert som følger:

- I **kapittel 2** beskrives den metodiske tilnærmingen og datakildene som benyttes i evalueringen.
- I **kapittel 3** beskrives målgruppen for særskilt språkopplæring og utviklingen av antall lærertimer tilbudt elevene med særskilt språkopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.
- I **kapittel 4** redegjøres det for hva som er lovgrunnlaget for særskilt språkopplæring og innføringstilbud, og hvordan ulike aktører tolker og vurderer dette. I tillegg beskrives de ulike læreplanene og veiledningene som er utviklet.
- I **kapittel 5** rettes fokuset mot kartleggingene som foretas for å vurdere om en elev har rett på særskilt språkopplæring og vedtakene som fattes.
- I **Kapittel 6** beskrives organiseringen av og innholdet i den særskilte språkopplæring og innføringstilbudene.
- I **kapittel 7** beskrives evalueringens funn knyttet til innholdet i særskilt språkopplæring.
- **Kapittel 8** tar for seg evalueringens funn når det gjelder i hvilken grad særskilt språkopplæring og innføringstilbud ses i sammenheng og integreres med ordinær opplæring.
- **Kapittel 9** tar for seg elevens erfaringer og vurderinger av tilbudet, herunder elevenes tilfredshet og opplevd mestring av tilbudet de mottar.
- **Kapittel 10** oppsummerer hovedfunn og redegjør for hva som fremstår som de viktigste utfordringene i det videre arbeidet med særskilt språkopplæring og innføringstilbud

2. METODE OG DATAKILDER

Datagrunnlaget i evalueringen består av både kvalitativt og kvantitativt materiale innsamlet i perioden februar 2014 - desember 2015. I tillegg har vi supplert innsamlet empiri med relevant forskning. Slik metodetriangulering kan understøtte reliabilitet og validitet i funnene. I kapitlet gjør vi nærmere rede for datainnsamling og datakilder.

2.1 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer gjennomført med ulike informanter, på ulike tidspunkter og med ulik hensikt. Flere av intervjuene, blant annet intervjuene med lærere og elever, er gjennomført som fokusgruppeintervjuer. Alle de kvalitative intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det er laget intervjuguider med tema og spørsmål på forhånd, men hva som er vektlagt i de ulike intervjuene har blitt tilpasset informanten underveis i intervjuet. Til sammen er 174 informanter intervjuet i forbindelse med evalueringen.

Tabell 2.1 gir en oversikt over informanter, informantgruppe og tidspunkt for intervjuene.

Tabell 2.1: Oversikt over informanter

	Aktører	Antall informanter
Innledende intervjuer	Representanter fra sentrale myndigheter	4
	Representanter fra fagmiljøer	3
Kasusstudier	Representanter fra skoleeier (kommuner og fylkeskommuner)	10
Runde 1 vår 2015	Representanter fra skoleledelse	32
Runde 2 høst 2015	Lærere	52
	Elever	47
	Andre aktører	4
Dybdeintervjuer	Representanter fra fylkeskommuner (skoleeier)	22
Høst 2015		
SUM		174

Vi vil i de følgende avsnittene redegjøre for hvordan de de innledende intervjuene og intervjuene i kasusstudiene forløp.

2.1.1 Innledende intervjuer

Innledningsvis ble det gjennomført kvalitative eksplorative intervjuer med sentrale aktører på feltet. I denne fasen ble det gjennomført intervjuer med representanter fra KD, NAFO, UDIR (3 representanter), representant fra skoleeier på fylkeskommunalt - (Finnmark) og kommunalt (Trondheim) nivå. Hensikten med de innledende intervjuene var å innhente innspill til relevant forskning, dokumenter og statistikk, samt problemstillinger og temaer som var viktige å få belyst i evalueringen. Intervjuene forløp som semistrukturerte intervjuer, og flertallet av intervjuene ble gjennomført som personlige intervjuer. Det ble til sammen gjennomført innledende intervjuer med syv informanter.

2.1.2 Kasusstudier i fylkeskommuner og kommuner

I kasusstudiene ble det gjennomført kvalitative intervjuer med aktører fra til sammen ti kasus av skoleeiere. Fem av kasusene er fylkeskommuner og fem av kasusene er kommuner. I kommune-studiene ble det lagt særlig vekt på det kommunale nivået, samt barne- og ungdomsskoler. I fylkeskommunestudiene ble det fylkeskommunale nivået vektlagt, inklusive videregående skoler. Vi søker imidlertid å avdekke *sammenhenger og overganger mellom nivåene*. I enkelte kasus har vi derfor besøkt både barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler. Til sammen er 18

skoler besøkt i forbindelse med kassusstudiene. Det er gjennomført intervjuer med til sammen 145 informanter i forbindelse med kassusstudiene. Kasusene er valgt ut på bakgrunn av en «god praksis»-tilnærming og med utgangspunkt i flere datakilder:

- Breddeundersøkelsen blant skoleeiere (kommuner) og skoleledere
- Undersøkelser blant fylkesmenn, NAFO og fylkeskommuner/kommuner
- Innspill fra forskere

Hensikten med kassusstudiene har vært å gå i dybden på sentrale problemstillinger om blant annet overgang mellom ulike skoler, overføring av elever fra innføringstilbud og til ordinær undervisning, innholdet i de ulike tilbudene og aktørenes egne opplevelser og vurderinger av hvordan tilbudet fungerer. Gjennom dette har det også vært en målsetting ved kassusstudiene å identifisere eksempler på god praksis i særskilt språkopplæring og innføringstilbud.

Kassusstudiene ble gjennomført som stedlige besøk med personlige intervjuer og gruppeintervjuer. Ved behov har de personlige intervjuene blitt supplert med telefonintervjuer. Aktørene som er intervjuet i kassusstudiene er representanter for opplæringsavdelingen (eller tilsvarende) hos skoleeier (fylkeskommune eller kommune), skoleleder og/eller inspektør ved én eller flere skoler, lærere som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring og elever som har vedtak om særskilt språkopplæring.

I tillegg til kassusstudiene ble det gjennomført dybdeintervjuer på telefon med totalt 22 representanter fra fylkeskommunene (skoleeiere) og 5 representanter fra kommunene (skoleeier).⁹ Formålet med disse intervjuene har blant annet vært å kartlegge hva slags tilbud som gis til nyankomne minoritetsspråklige elever i videregående alder (over 16 år) som ikke har grunnskoleopplæring, samt innhente mer informasjon om hvilket tilbud minoritetsspråklige elever mottar i de ulike fylkene og kommunene.

2.2 Dokumentstudier

2.2.1 Analyse av forskning og regelverk

Det er gjennomført dokumentstudier både innledningsvis og underveis i evalueringen. Hensikten med dokumentstudiene har vært å få bedre forståelse av hvordan tilbud om særskilt språkopplæring er organisert, innsikt i aktuelt regelverk, samt kunnskap om læreplaner, forskning og diverse veiledningsmateriell. For oversikt over anvendte dokumenter og forskningsrapporter vises det til litteraturlisten sist i rapporten.

2.2.2 Analyse av enkeltvedtak

Som et ledd i dokumentstudiene har vi samlet inn og analysert enkeltvedtak fra de 10 kasusene. Hensikten med analysen er å belyse i hvilken grad innholdet i enkeltvedtak innvirker på utvikling og tilpasning av tilbudet til elevene og vurdere hvorvidt skoleeiere og skoleledere bruker enkeltvedtak som et pedagogisk verktøy eller om enkeltvedtak først og fremst har status som en juridisk formalitet. Formålet med analysen er med andre ord å vurdere enkeltvedtakets funksjon som styringsverktøy for tilpasset opplæring overfor den enkelte elev. I tillegg vil en slik analyse også kunne bidra til å besvare problemstillinger knyttet til evalueringsteamene rammefaktorer og innhold og organisering.

2.3 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført fire breddeundersøkelser i forbindelse med evalueringen:

- 1) En undersøkelse rettet mot skoleeiernivå (kommuner)
- 2) En undersøkelse blant skoleledere (både grunnskoler og videregående skoler)
- 3) En undersøkelse blant lærere (både grunnskoler og videregående skoler)

⁹ Bakgrunnen for at det ble lagt spesielt vekt på å intervju representanter fra fylkeskommunene i denne runden, er at fylkeskommunal skoleeier ikke har mottatt breddeundersøkelsen. Se avsnitt 2.3 for en nærmere redegjørelse av denne.

- 4) En undersøkelse blant elever som har vedtak om særskilt språkopplæring og/eller deltar i innføringstilbud

Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av spørreskjemasystemet *SurveyXact*, som er utviklet av Rambøll Management Consulting. Undersøkelsen til skoleeiere og skoleledere ble gjennomført høsten 2014, mens undersøkelsen blant lærere og elever ble gjennomført høsten 2015. Ved utsendelse av samtlige undersøkelser ble det presisert at det var frivillig å delta.

I de følgende avsnittene vil vi redegjøre nærmere for gjennomføringen av de ulike breddeundersøkelsene og informantgrunnlaget i disse.

2.3.1 Om skoleeierundersøkelsen (høsten 2014)

Det er gjennomført en spørreskjemaundersøkelse på skoleeiernivå (blant kommuner). Fylkeskommunene inngår ikke i spørreskjemaundersøkelsen, i stedet ble det gjennomført telefonintervjuer med samtlige fylkeskommuner. For å få et representativt utvalg av kommuner ble det trukket et tilfeldig utvalg på 220 kommuner. Kontaktinformasjon til kommunene ble trukket fra GSI. Listene fra GSI inneholder ofte e-post til et postmottak, noe som krever tett for å sikre at e-posten er distribuert til riktig person. Det var utfordrende å rekruttere tilstrekkelig antall respondenter. Det ble purret i 2 runder på e-post, og telefonisk purring på til sammen 6 dager. 110 av 220 skoleeiere i utvalget svarte, noe som tilsvarer en svarprosent på 50 prosent.

Tabell 2.2: Svarprosent i skoleeierundersøkelsen

	Antall	Prosent
<i>Totalt antall skoleeiere mottatt undersøkelsen</i>	220	100 %
- Ikke besvart	88	40 %
- Noen svar	22	10 %
- Gjennomført	110	50 %

Det ble gjennomført frafallsanalyser for å vurdere utvalgets representativitet og eventuelle behov for vekting, samt undersøkt representativitet i forhold til kommunestørrelse og geografi. Analysene indikerte at det ikke var noen systematiske eller signifikante forskjeller mellom fordelingen i populasjon og blant de som har gjennomført undersøkelsen. Det ble derfor vurdert at det ikke var behov for vekting. Når frafallet fra brutto- til nettoutvalget er tilfeldig, slik analysen indikerer, vil ikke dette ha store konsekvenser for resultatene.

2.3.2 Om skolelederundersøkelsen (høsten 2014)

Skolelederundersøkelsen er rettet mot skoleledere både i grunnskolen (kommunalt nivå) og i videregående skole (fylkeskommunalt nivå).

For å sikre et representativt utvalg av skoleledere i grunnskolen og i videregående skole, ble det gjort et tilfeldig utvalg (ETT) av skoleledere gjennom PEDLEXs registre. Enkelt tilfeldig trekking (ETT) gir utvalg som bare avviker fra populasjonen på grunn av tilfeldigheter. PEDLEXs registre inneholder kontaktinformasjon til skoleledere ved samtlige grunn- og videregående skoler. Registeret har til dels e-postadresser direkte til skoleleder og ikke bare til skolens postmottak. Per i dag består registeret av 3063 grunnskoler og 567 videregående skoler. Det ble gjort et tilfeldig utvalg av 1000 grunnskoler, og av 330 videregående skoler. Av disse falt 97 fra på grunn av manglende kontaktinformasjon, eller at enheten har blitt lagt ned. Det endelige respondentantallet var 1203. 395 av 1203 skoleledere svarte på undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 33 prosent. 54 skoleledere besvarte kun noen av spørsmålene i undersøkelsen. Disse er utelatt fra analysene.

Tabell 2.3: Svarprosent i skolelederundersøkelsen

	Antall	Prosent
<i>Totalt antall skoleledere mottatt undersøkelsen</i>	1203	100 %
- Ikke besvart	754	63 %
- Noen svar	54	5 %
- Gjennomført	395	33 %

Det er ingen systematiske forskjeller i skoletype og tilbud blant respondentene som ikke gjennomførte undersøkelsen.

2.3.3 Om lærerundersøkelsen (høsten 2015)

Lærerundersøkelsen er rettet mot lærere som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring (herunder særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring) eller i innføringstilbud. For å nå ut til aktuelle lærere foregikk rekrutteringen av respondenter via skoleledere. Skolelederen har videreformidlet undersøkelsen til inntil tre lærere som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud ved sin skole.

Grunnskoler med tilhørende skoleledere er trukket tilfeldig fra GSI og videregående skoler med tilhørende skoleledere er trukket ut tilfeldig fra PEDLEXs registre. Dette er gjort for å sikre et mest mulig representativt utvalg. Styrken ved tilfeldige utvalg er at de avviker bare fra populasjonen med tilfeldigheter og systematiske avvik som kan forstyrre analysene er derfor mindre.

Det er gjort et tilfeldig utvalg av 1200 grunnskoler og 300 videregående skoler. For å sikre et tilstrekkelig antall respondenter fra VGS er utvalget her noe større sammenlignet med universfordelingen. Dette utvalget er gjort uavhengig av skolelederundersøkelsen. Kun skoler som har en form for særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud er inkludert i trekkingen, for ikke å belaste skoler utenfor målgruppen. Skoler uten kontaktinformasjon er også utelatt fra trekkingen.

En utfordring ved dette rekrutteringsopplegget er mulighet for frafall i to ledd: For det første kan det forekomme frafall fra skolelederens side, dersom de ikke videresender undersøkelsen til sine lærere, og for det andre er det potensielt frafall blant lærerne som har mottatt undersøkelsen fra sin leder. En annen utfordring er at vi ikke har oversikt over antall lærere som har mottatt undersøkelsen. I utgangspunktet kan det være inntil 4500 (3 x 1500) lærere. Samtidig vet vi at ikke alle skolene i utvalget har så mange som tre lærere som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud og følgelig er det færre som mottar undersøkelsen.

Fra utvalget på 1500 skoler/skoleledere er undersøkelsen videresendt fra skolelederne til 1190 lærere. Av lærerne som har mottatt undersøkelsen, har 476 besvart, noe som tilsvarer en svarprosent på 40 prosent. Dette fremkommer av tabellen nedenfor og vurderes som en tilfredsstillende svarprosent. 463 lærere har ikke besvart undersøkelsen og 251 lærere har kun besvart noen av de innledende spørsmålene om deres stilling og rolle og deretter valgt ikke å gjennomføre undersøkelsen. De fleste av disse lærerne falt fra undersøkelsen i de innledende spørsmålene som omhandlet kartleggingsrutiner. Ufullstendige besvarelser er utelatt fra analysene.¹⁰

¹⁰ Analyser av frafalte læreres bakgrunn, viser at det ikke var noen systematisk frafall. Det var en jevn fordeling mellom stillinger i skolen (kontaktlærere, faglærere, teamledere o.l.) og det var en jevn fordeling mellom hvilke trinn de underviste på (barneskole, ungdomsskole og videregående opplæring).

Tabell 2.4: Svarprosent i lærerundersøkelsen

	Antall	Prosent
<i>Totalt antall lærer mottatt undersøkelsen</i>	<i>1190</i>	<i>100 %</i>
- Ikke besvart	463	39 %
- Noen svar	251	21 %
- Gjennomført	476	40 %

Lærerne som gjennomførte undersøkelsen oppga at de har følgende stilling ved sin skole:

- 62 prosent er faglærere
- 33 prosent er kontaktlærere
- 12 prosent er tospråklige lærere
- 8 prosent er avdelingsledere/teamledere
- 1 prosent er morsmåls lærere
- 18 prosent oppgir at de har enn annen stilling enn angitt i svaralternativene. Nærmere analyser viser at dette i stor grad dreier seg om spesialpedagoger/ressurslærere, i tillegg til en mindre andel lærere som underviser i særskilt norsk.

2.3.4 Om elevundersøkelsen (høsten 2015)

Det er også gjennomført en breddeundersøkelse blant elever med vedtak om særskilt språkopplæring og/eller som går i innføringstilbud. Undersøkelsen er gjennomført blant elever ved ungdomsskoler og videregående skoler i kasesene i denne evalueringen. Elever på barneskoler er utelatt på grunn av alder. I alt er undersøkelsen sendt ut til elever ved til sammen 14 skoler, herunder 7 ungdomsskoler og 7 videregående skoler.

Rekruttering av elever er foretatt via skoleledere ved de aktuelle skolene. Lærerne ved skolene har informert om og bistått i gjennomføringen av undersøkelsen. Det har vært frivillig å delta i undersøkelsen. I likhet med lærerundersøkelsen var det også her utfordrende å rekruttere respondenter.

Undersøkelsen er distribuert til 149 elever. Av disse var det 84 elever, eller 56 prosent, som besvarte undersøkelsen. 39 av disse har vedtak om særskilt språkopplæring, 45 deltar i innføringsordningen. 16 elever besvarte kun noen av spørsmålene. Disse er utelatt fra analysene.

Blant elevene som har vedtak om særskilt språkopplæring og som har gjennomført spørreundersøkelsen, oppgir nesten samtlige elever at de går på videregående skole. Blant elevene som besvarte undersøkelsen og som deltar i innføringsordningen, oppgir 27 prosent at de er 16 år, 22 prosent 17 år og 18 prosent 18 år. De resterende 31 prosentene oppgir at de er over 18 år.

Tabell 2.5: Svarprosent i elevundersøkelsen

	Antall	Prosent
<i>Totalt antall elever mottatt undersøkelsen</i>	<i>149</i>	<i>100 %</i>
- Ikke besvart	57	38 %
- Noen svar	8	5 %
- Gjennomført	84	56 %

3. KORT OM MÅLGRUPPEN FOR SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

I dette kapitlet ser vi på hvem som i henhold til opplæringsloven har rett til særskilt språkopplæring og hva som kjennetegner målgruppen. Videre vil vi redegjøre for hva GSI-tallene viser når det gjelder utvikling i antall læretimer per elev som mottar særskilt språkopplæring.

3.1 Om målgruppen for særskilt språkopplæring

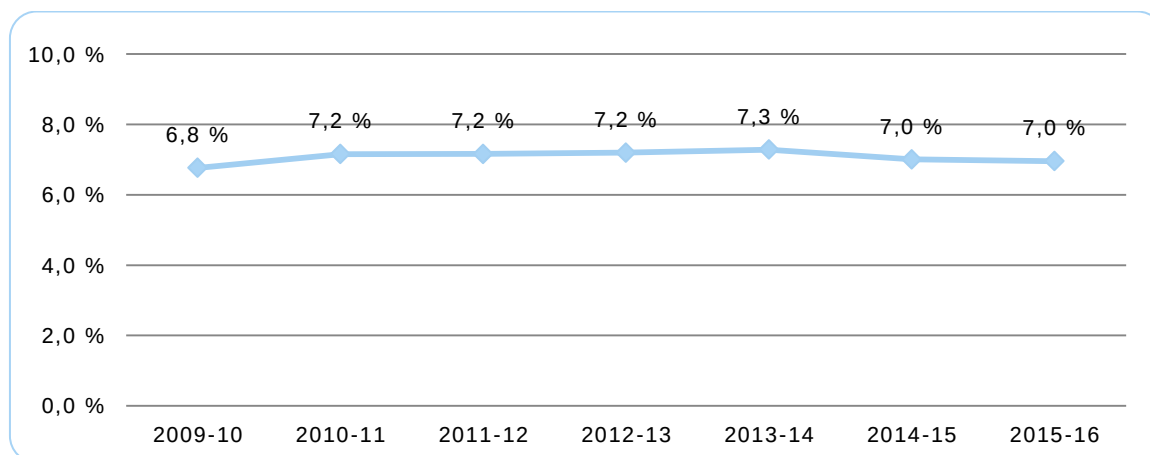
Vilkårene for at en elev skal ha rett til særskilt språkopplæring er at eleven har et annet morsmål enn norsk og samisk, samt at eleven vurderes å ikke ha tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Elevgruppen som i henhold til regelverket kan ha krav på særskilt språkopplæring er dermed stor og svært sammensatt. Den omfatter både elever som nylig har kommet til Norge, samt elever som er født og oppvokst i Norge, men som snakker et annet språk enn norsk hjemme.

I 2014 var 33 201 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 16-18 år registrert som elev, lærling eller lære kandidat i videregående opplæring. Dette tilsvarer 17 prosent av samtlige elever i videregående opplæring. I videregående opplæring er tallgrunnlaget ikke egnet til å si noe om antall eller andel elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Dette handler blant annet om at flere fylker har valgt å organisere innføringsklasser på videregående nivå som et år 0 som tas før ordinære videregående opplæring og som ikke tar av opplæringsretten. Dette året registreres dermed ikke i ordinær skolestatistikk. Det eksisterer med andre ord ikke statistikk over andel eller antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring i videregående skole.

For elever i grunnskolen har vi blant annet fra GSI tilgang på tall på antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Tall fra 2015 viser at 14 prosent av elevene i norsk grunnskole har innvandrerbakgrunn (enten innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre). 49 prosent av disse elevene har vedtak om særskilt språkopplæring, noe som tilsvarer omtrent 43 000 elever, eller 7 prosent av alle elevene i norsk grunnskole.¹¹ Videre viser GSI-tallene andel elever med vedtak om henholdsvis særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

Figur 3.1 viser utviklingen i andel elever (av totalt antall elever) som har vedtak om særskilt norskopplæring.

Figur 3.1 Utvikling i andel elever som får særskilt norskopplæring (2009-2016)



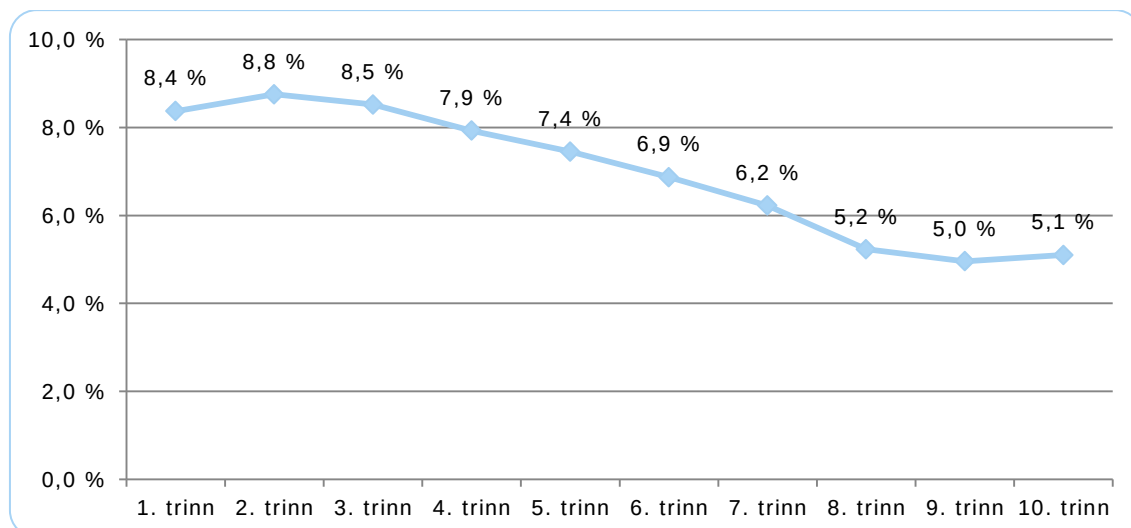
Kilde: GSI

¹¹ Utdanningsdirektoratet (2015). *Utdanningsspeilet*. Hentet fra <http://utdanningsspeilet.udir.no/>

Figur 3.1 viser at andel elever i norsk grunnskole med vedtak om særskilt norskopplæring har holdt seg ganske stabil de siste årene. I skoleåret 2009-2010 hadde 6,8 prosent av elevene i norsk grunnskole vedtak om særskilt språkopplæring. I skoleåret 2015-2016 fikk 7 prosent av samtlige elever i norsk grunnskole vedtak om særskilt språkopplæring, noe som tilsvarer 43 394 elever.

Figur 3.2 viser fordelingen av elever med særskilt norskopplæring over årstrinn i skoleåret 2015-2016.

Figur 3.2 Fordeling av elever med særskilt norskopplæring over årstrinn (skoleåret 2015-2016)



Kilde: GSI

Figur 3.2 viser at det er en høyere andel av elevene på de første trinnene på barneskolen som har vedtak om særskilt norskopplæring, sammenlignet med elevene på ungdomsskolen. 8,4 prosent av elever på 1. trinn får særskilt norskopplæring, mens tilsvarende andel av elever på 10. trinn er 5,1 prosent.

Elever med rett til særskilt norskopplæring har også, etter behov, rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Dersom skolen mangler personell som kan gi morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring skal kommunen legge til rette for annen tilrettelagt opplæring så lang det er mulig.

Av elevene som får særskilt norskopplæring i skoleåret 2015-2016, får 33 prosent av elevene annen særskilt språkopplæring (morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller tilrettelagt opplæring) i tillegg til særskilt norskopplæring.¹² Dette utgjør 14 162 elever for skoleåret 2015-16.

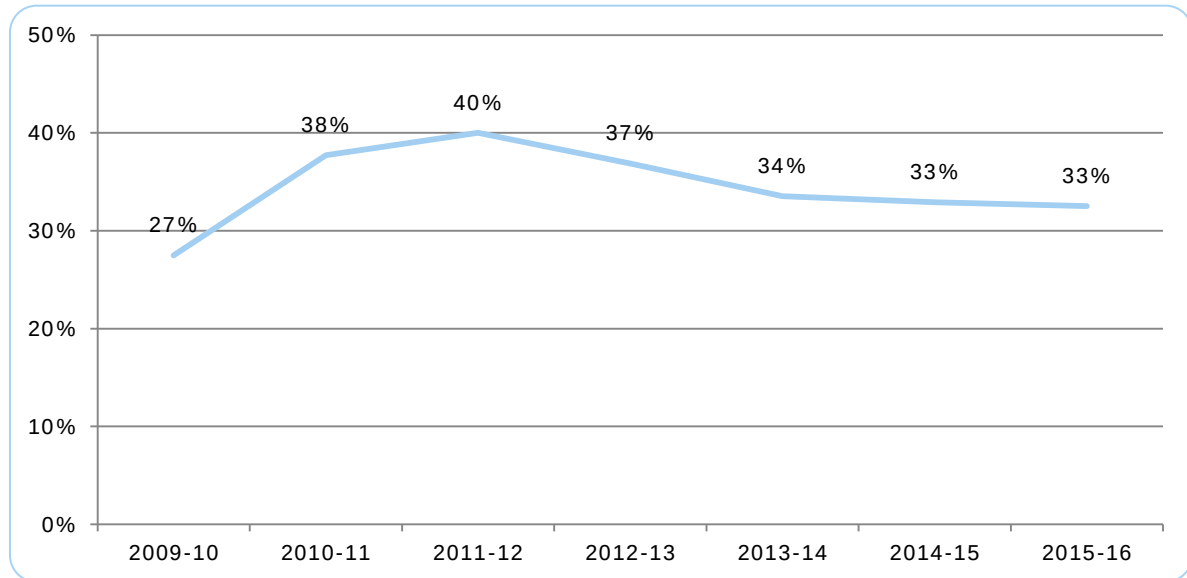
Analyser av tall fra GSI viser at de siste årene har vært nedgang i andel elever i grunnskolen som får annen type særskilt språkopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring. Siden 2011-12 har det vært en nedgang på 32 prosent¹³ i andelen elever som får morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller annen form for tilrettelagt opplæring.

Figur 3.3 viser utvikling i perioden 2009-2016 må det gjelder elever som får annen særskilt språkopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring.

¹² Utdanningsdirektoratet (2015). *Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2015/16*. Notat. <http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/gsi/grunnskole-gsi-notat-2015-16.pdf>

¹³ Utdanningsdirektoratet (2015). *Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2015/16*. Notat. <http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/gsi/grunnskole-gsi-notat-2015-16.pdf>

Figur 3.3 Utvikling i andel elever som får annen særskilt språkopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring (2009-2016)



Kilde: GSI

Figur 3.3 viser at blant elevene som får annen særskilt språkopplæring i skoleåret 2015-2016, får 15 prosent både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. 61 prosent av disse får bare tospråklig opplæring og 12 prosent kun morsmålsopplæring.¹⁴ 13 prosent får annen tilrettelagt opplæring på grunn av mangel på kompetanse hos skoleeier til å gi eleven tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring.

Som allerede redegjort for, ble det i 2012 foretatt endringer i opplæringsloven som gjør det mulig for skoleeier å organisere særskilt språkopplæring i egne grupper. I skoleåret 2014-15 var det omtrent 4900 elever som deltok i slikt innføringstilbud. Omkring 700 av disse er asylsøkere.¹⁵

3.1.1 Antall læretimer per elev i særskilt norskopplæring

Selv om andelen elever med vedtak om særskilt språkopplæring har holdt seg stabil rundt 7 prosent fra 2009, viser tall fra GSI at antall læretimer per år per elev, har sunket.

Figur 3.4 viser hvordan antall læretimer per år per elev i særskilt norskopplæring fordeler seg på henholdsvis store, mellomstore og små kommuner, mens figur 3.5 viser fordelingen på skolestørrelse.

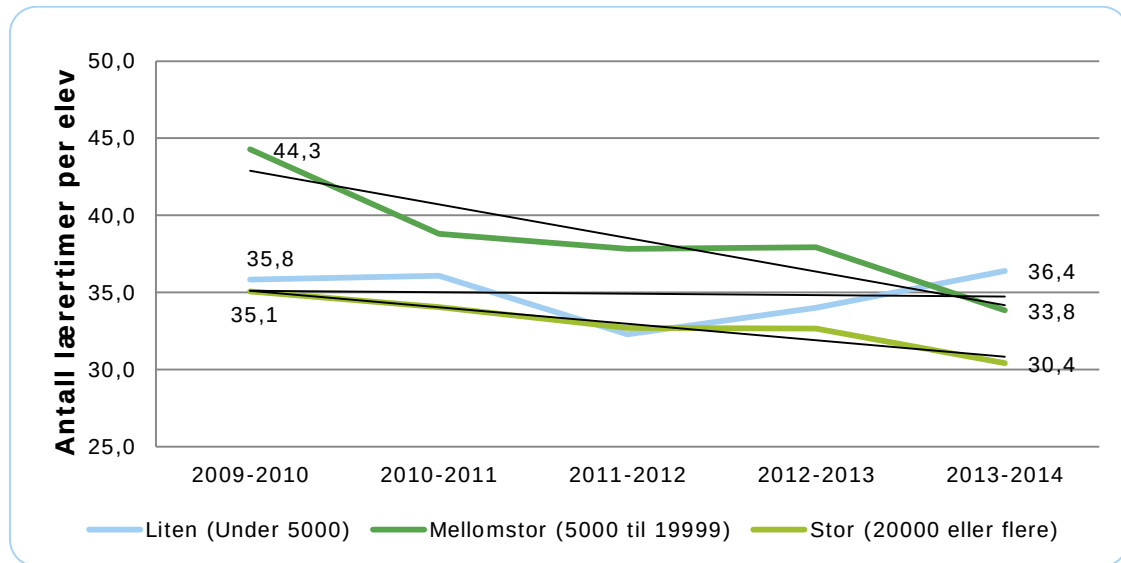
¹⁴ Utdanningsdirektoratet (2015). *Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2015/16*. Notat.

<http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/gsi/grunnskole-gsi-notat-2015-16.pdf>

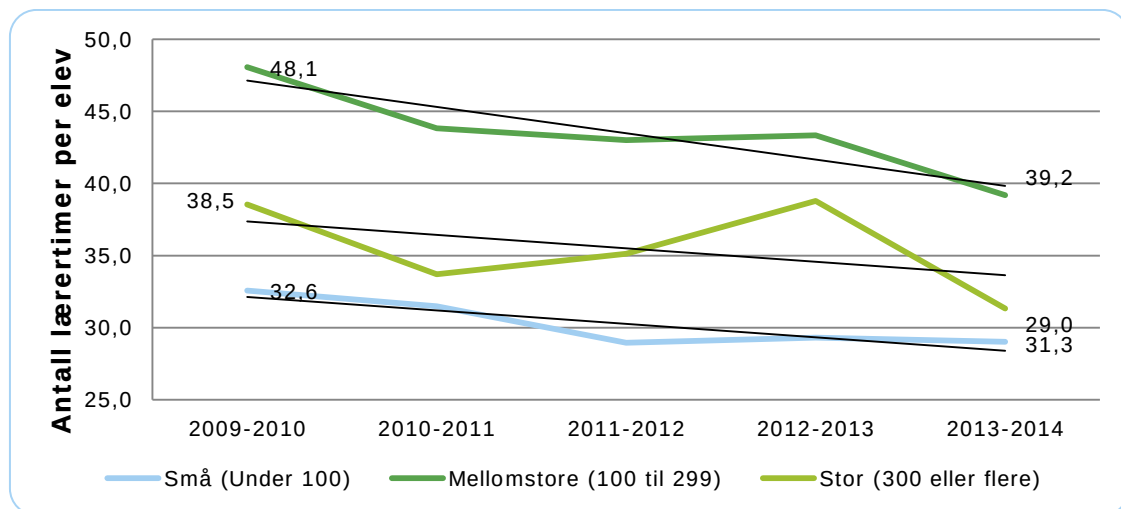
¹⁵ Antall asylsøkere som deltok i innføringstilbud:

2010-2011: 759 elever
 2011-2012: 530 elever
 2012-2013: 484 elever
 2013-2014: 569 elever
 2014-2015: 469 elever

Figur 3.4 Antall læretimer per elev i særskilt norskopplæring, fordelt på kommunestørrelse



Figur 3.5 Antall læretimer per elev i særskilt norskopplæring, fordelt på skolestørrelse



Som vi kan lese av figur 3.4 har det vært en nedgang i antall læretimer per elev både i mellomstore og i store kommuner. I små kommuner er utviklingen motsatt: Fra skoleåret 2009-2010 til skoleåret 2013-2014 har antall læretimer per elev i særskilt norskopplæring økt og i skoleåret 2013-2014 var det i gjennomsnitt flere læretimer per elev i små kommuner enn i store og mellomstore kommuner.

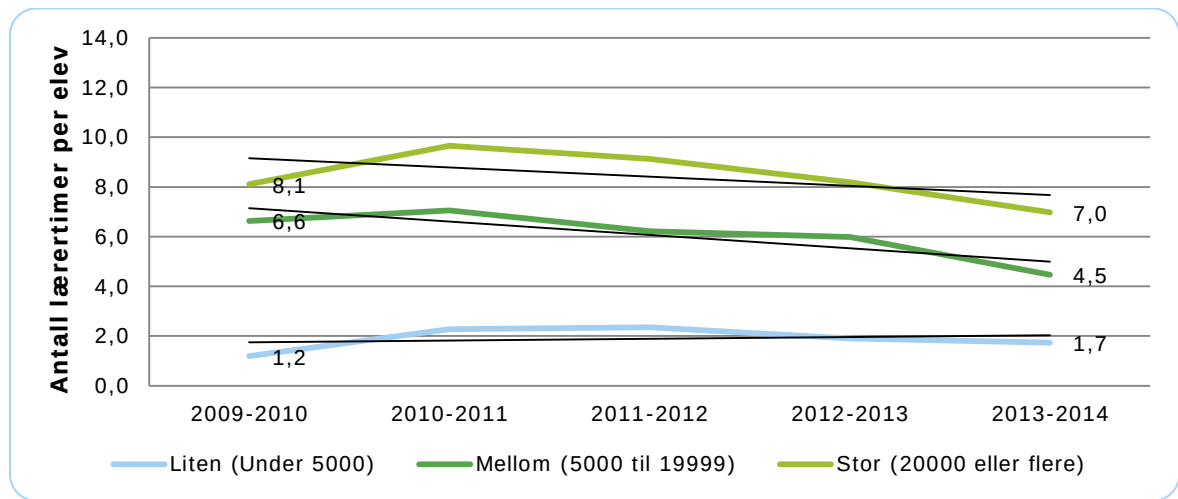
Fordelt på skolestørrelse (figur 3.5) er det en nedgang for både store, mellomstore og små skoler, men nedgangen er minst for små skoler med under 100 elever (-1,3 timer), og tilnærmet like stor for mellomstore skoler (-8,9 timer) og for store skoler (-9,5 timer).

3.1.2 Antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring

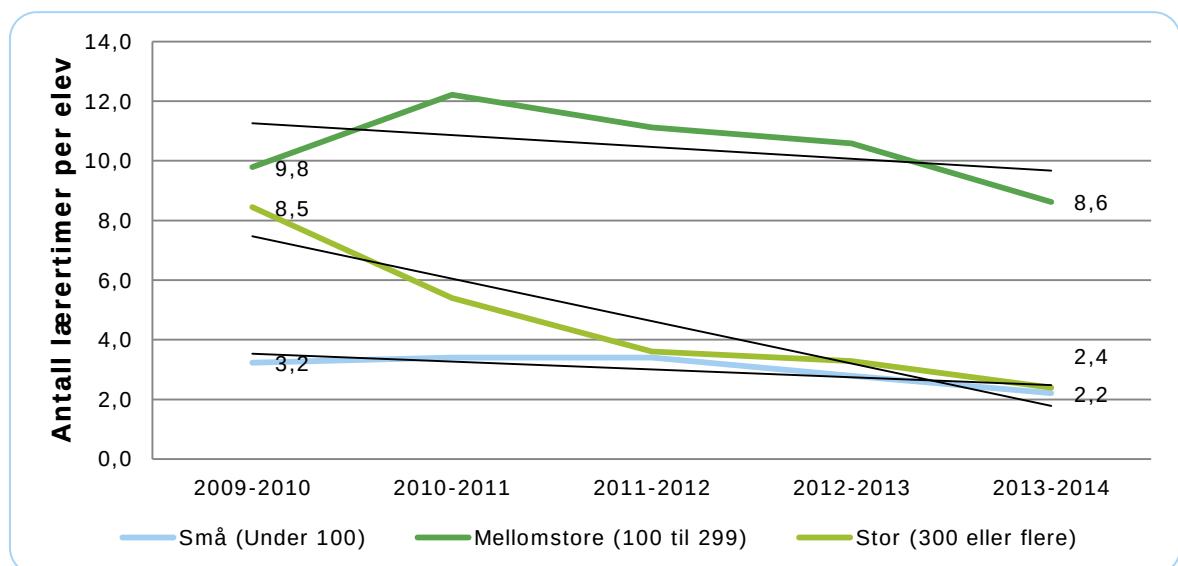
På landsnivå viser GSI-tallene at det har vært en nedgang i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring i perioden 2009-2014.

Figur 3.6 og 3.7 viser utviklingen i antall læretimer per år per elev i tospråklig fagopplæring i perioden 2009-2014, fordelt på henholdsvis kommunestørrelse og skolestørrelse.

Figur 3.6 Utviklingen i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring i perioden 2009-2014, fordelt på kommunestørrelse



Figur 3.7 Utviklingen i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring i perioden 2009-2014, fordelt på skolestørrelse



Figur 3.6 viser at det har vært en nedgang i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring i store og mellomstore kommuner. I små kommuner har det vært større stabilitet, men antall læretimer per elev ligger til gjengjeld på et mye lavere nivå. Mens det i 2013-2014 var 7 læretimer per år per elev i tospråklig fagopplæring i store kommuner og 4,5 timer i mellomstore kommuner, var tilsvarende timeantall 1,7 i små kommuner. Det er med andre ord et fåtall av elevene med vedtak om særskilt språkopplæring som får tospråklig fagopplæring.

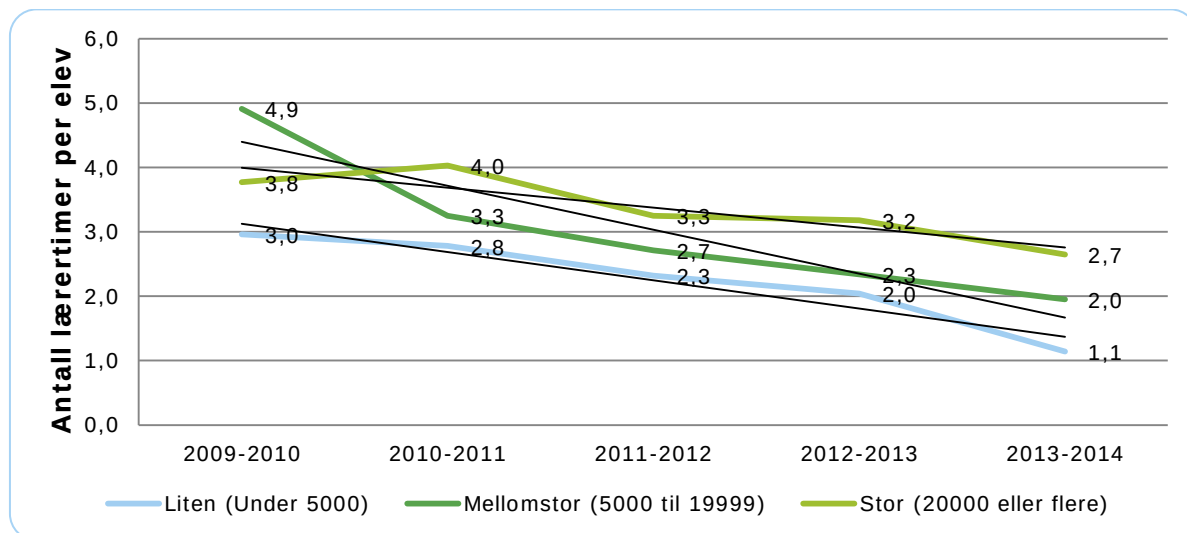
Når det gjelder utviklingen i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring fordelt på skolestørrelse, viser figur 3.7 at det har vært en stor nedgang ved store skoler. For mellomstore og små skoler har det vært større stabilitet gjennom den siste femårsperioden.

3.1.3 Antall læretimer per elev i morsmålsopplæring

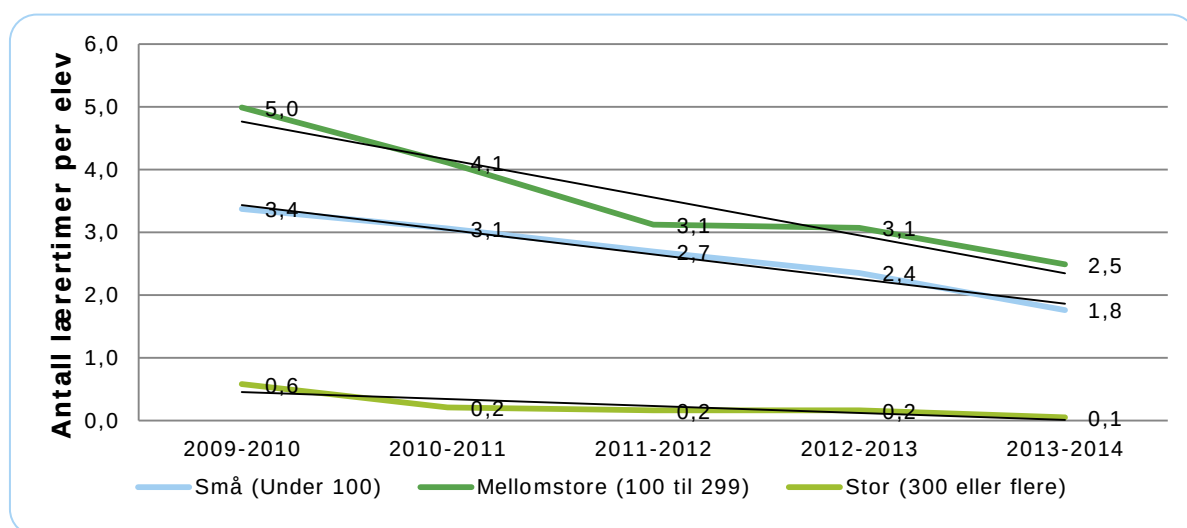
På landsnivå viser GSI-tall at det har vært en nedgang i antall læretimer per elev i morsmålsopplæring i perioden 2009-2014.

Figur 3.8 og 3.9 viser utviklingen i antall læretimer per elev i morsmålsopplæring i perioden 2009-2014, fordelt på henholdsvis kommunestørrelse og skolestørrelse.

Figur 3.8 Utvikling i antall læretimer per elev i morsmålsopplæring, fordelt på kommunestørrelse, i perioden 2009-2014



Figur 3.9 Utvikling i antall læretimer per elev i morsmålsopplæring, fordelt på skolestørrelse, i perioden 2009-2014



Slik figur 3.8 viser har det vært en nedgang i antall læretimer per elev i morsmålsopplæring i perioden 2009-2014, både for små, mellomstore og store kommuner. Nedgangen er imidlertid størst i mellomstore kommuner. Fordelt på skolestørrelse (figur 3.9) er det også de mellomstore skolene som har størst nedgang.

3.2 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på målgruppen for særskilt språkopplæring, utviklingen i antall elever som mottar særskilt språkopplæring og hvor mange læretimer hver elev i gjennomsnitt mottar i løpet av et år.

Vilkårene for at elever skal ha rett til særskilt språkopplæring er at eleven har et annet morsmål enn norsk og samisk, samt at eleven ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. For grunnskolen viser tall fra GSI at 7 prosent av alle elever har vedtak om særskilt språkopplæring. Dette tilsvarer omtrent 43 000 elever.

Analysen av tall fra GSI viser at andelen elever med vedtak om særskilt norskopplæring har holdt seg relativt stabil de siste 5 årene. Videre viser statistikken at det er flere elever med vedtak om særskilt norsk på de laveste trinnene på barneskolen enn på ungdomsskolen. Av elever med vedtak om særskilt norskopplæring får omtrent en tredjedel annen særskilt språkopplæring (dvs. morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller tilrettelagt opplæring) i tillegg. Fra skoleåret 2009-2010 har det vært en nedgang i andelen elever som mottar tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring i tillegg til særskilt norskopplæring.

Tallene viser også at det i gjennomsnitt har vært en nedgang i antall læretimer per år til elever i særskilt språkopplæring. Dette gjelder både for særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og for morsmålsopplæring. For små kommuner (færre enn 5000 innbyggere) har gjennomsnittlig antall læretimer per elev i særskilt norskopplæring imidlertid økt de siste fem årene.

I videregående opplæring er tallgrunnlaget ikke egnet til å si noe om antall eller andelen elever med vedtak om særskilt språkopplæring, blant annet fordi flere fylker har valgt å organisere innføringsklasser på videregående nivå som et år 0. Dette året tas før ordinær videregående opplæring og tar ikke av opplæringsretten. Dette året registreres dermed ikke i ordinær skolestatistikk. Det eksisterer med andre ord ikke statistikk over andelen eller antallet elever med vedtak om særskilt språkopplæring i videregående skole.

4. REGULERING OG RETNINGSLINJER FOR SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD

I dette kapitlet ser vi på hva som er lovgrunnlaget for særskilt språkopplæring og innføringstilbud, herunder regelverksendringen i 2012 og hvordan regelverket tolkes og praktiseres blant respondenter og informanter som inngår i undersøkelsen. Videre belyser vi hvilke læreplaner som ligger til grunn for tilbudet og hvorvidt og hvordan eksisterende veiledningsmateriell benyttes i utvikling av tilbudet.

4.1 Lovregulering av tilbudet i hht. opplæringsloven

Opplæringsloven med forskrifter regulerer retten til særskilt språkopplæring. I henhold til opplæringsloven § 2-8 (for grunnskolen), § 3-12 (for videregående) og § 3-5 (privatskoleloven) har elever med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring inntil de har *tilstrekkelige ferdigheter* i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er ikke egne fag, men et tilbud som gis til elever som har behov for det, slik at de lettere skal kunne følge den ordinære undervisningen. Morsmålsopplæring gis i tillegg til ordinært timetall. Særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring gis innenfor ordinært timetall.

I henhold til det som fremgår av opplæringsloven og privatskoleloven skal skoleeier kartlegge elevenes kunnskaper før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. Elever som mottar særskilt språkopplæring skal også kartlegges underveis i opplæringen, slik at det kan vurderes om de kan følge ordinær undervisning.

Utover å pålegge skoleeier plikt til å kartlegge elevene og gi elever med behov for særskilt språkopplæring et egnet tilbud, gir regelverket med tilhørende føringer skoleeier få retningslinjer for hvordan tilbudet til elever med særskilt språkopplæring skal utformes og organiseres, hvilke læreplaner som skal benyttes og hva som skal være det konkrete innholdet i opplæringen.

4.1.1 Nærmere om lovendringen i 2012

Frem til 2012 var det i henhold til opplæringsloven ikke adgang til å undervise minoritetsspråklige elever i egne grupper. Med endringen i opplæringslovens § 2-8 og § 3-12 i 2012 ble det imidlertid åpnet opp for en begrenset rett for skoleeiere til å gjøre unntak fra § 8-2 om at elevene til vanlig ikke skal organiseres etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet, fra opplæringsloven § 8-1 om retten til å gå på nærscole, og fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Bakgrunnen for lovendringen var blant annet Østberg-utvalgets konklusjoner i NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*¹⁶, som slo fast at det var utfordrende å gi et godt tilbud til barn og ungdom som kommer sent i skoleløpet, med liten eller ingen grunnutdanning fra hjemlandet. Basert på Østberg-utvalgets anbefalinger ble det gjort endringer i opplæringsloven, som nå tillater kommunen/fylkeskommunen å « (...) organisere særskilt opplæringstilbud for nykomne elever i egne grupper, klasser eller skoler...». I de fleste kommuner og fylkeskommuner som har tatt i bruk denne muligheten i opplæringsloven, betegnes dette innføringstilbud og/eller innføringsklasser.

Det er ikke satt noen entydig grense for hva som skal til for å regnes som nyankommen. I henhold til *Veileder for innføringstilbud*, har Kunnskapsdepartementet i Prop. 84 L (2011-2012) uttalt at eleven «*kan regnes som nyankommen selv om han eller hun har bodd i Norge en stund før opplæringspliktig alder, eller dersom eleven kom sent i grunnskoleløpet og skal begynne i videregående opplæring. Departementet mener at begrepet nyankomne ikke bør tidfestes konkret, men*

¹⁶ NOU 2010:7. *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/hoeringsdok/2010/201003005/nou_2010_7.pdf

at det i seg selv innebærer en viss avgrensning i tid. Kommunene/fylkeskommunene bør selv vurdere om eleven har behov for et innføringstilbud»¹⁷.

Av integreringshensyn er det viktig å få elevene så raskt som mulig inn i ordinært skoleløp. Innføringstilbud skal med andre ord være et overgangstilbud, der målsettingen er å lære eleven norsk så raskt som mulig. Slik opplæring skal derfor maksimalt vare i to år. Som for annen type særskilt språkopplæring kreves det enkeltvedtak for elever som skal få hele eller deler av opplæringen gjennom innføringstilbud. Selv om elevene kan gå i et slikt adskilt tilbud i to år, kan vedtak bare gjøres for ett år av gangen. I vedtaket kan det for denne perioden gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette vurderes som nødvendig for å ivareta elevens behov for særskilt tilrettelegging av opplæringen. Det er frivillig å delta i innføringstilbud og enkeltvedtak krever samtykke fra eleven og/eller foresatte.

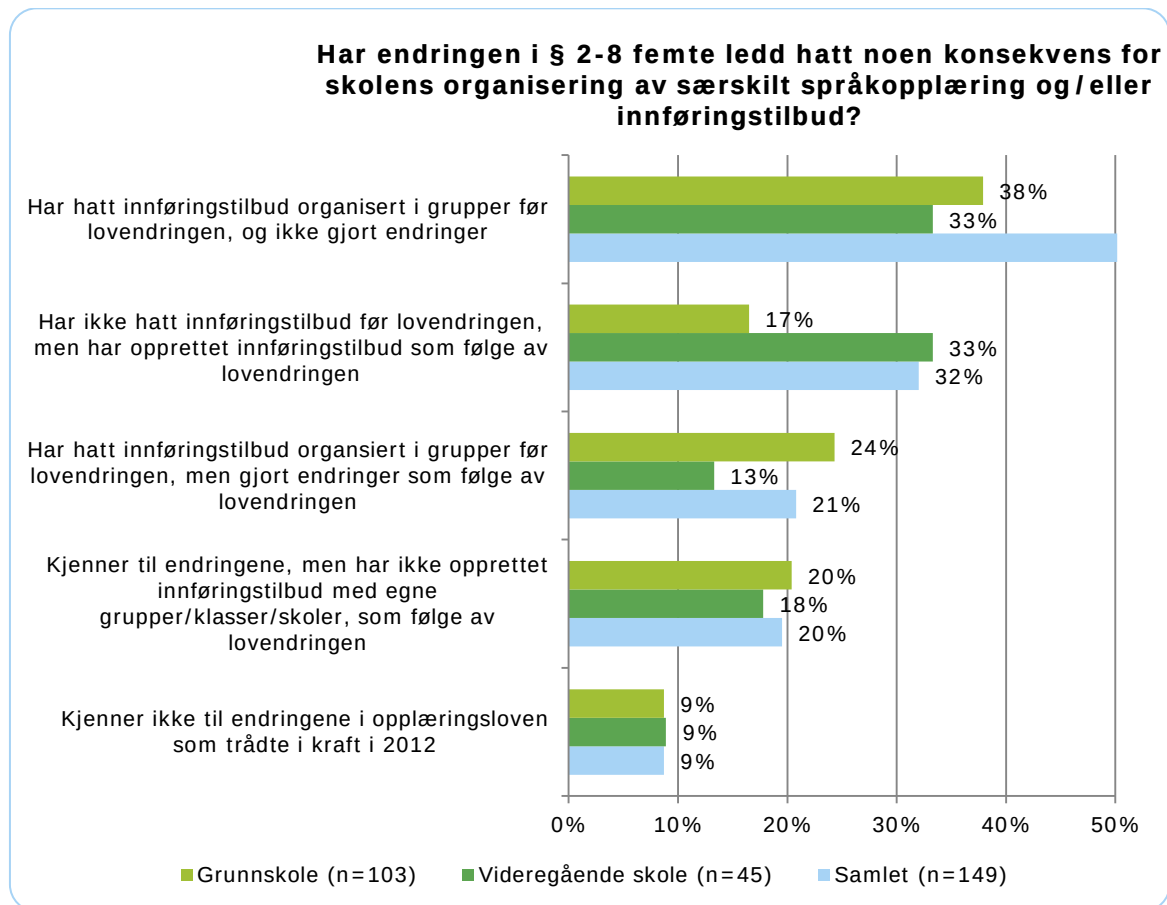
Videre skal elevens ferdigheter kartlegges underveis i opplæringen for å avgjøre om eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Når en elev er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse kan eleven fortsatt ha behov for særskilt språkopplæring. Skolen som tilbyr den ordinære opplæringen skal da foreta ny kartlegging og fatte enkeltvedtak hvor det fremgår hva eleven har rett til og hva eleven eventuelt vil motta når det gjelder særskilt språkopplæring.

4.1.2 Konsekvenser av lovendringen i 2012

På tross av at skoleeiere frem til 2012 ikke hadde adgang til å organisere opplæring til minoritetsspråklige elever adskilt fra andre elever, viser funn fra breddeundersøkelsen at flere skoleeiere, både på kommune- og fylkeskommunalt nivå, i praksis har hatt en form for innføringstilbud før lovendringen kom. Figur 4.1 viser hvordan skoleledere ved skoler med innføringstilbud besvarte spørsmålet om konsekvenser av lovendringen.

¹⁷ Utdanningsdirektoratet (2012). *Veileder. Innføringstilbud til nyankomne elever.*

Figur 4.1 Til skoleledere: Har endringen i opplæringsloven hatt konsekvenser for skolens organisering av særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud? (Flere svar mulig)



Figur 4.1 viser at samlet sett oppgir 43 prosent av skolelederne at lovendringen har ført til endringer i hvordan skolen organiserer innføringstilbud. 22 prosent av skolelederne oppgir at skolen opprettet innføringstilbud etter, og som en konsekvens av, lovendringen. 21 prosent av skolelederne oppgir at de gjorde endringer i innføringstilbudet som en følge av lovendringen. Videre ser vi av figur 4.1 at en høyere andel av skolelederne på videregående skole oppgir at de opprettet innføringstilbud som en følge av lovendringen (33 prosent), sammenlignet med skoleledere i grunnskolen (17 prosent). Nærmere analyser viser også at det er små kommuner (færre enn 5000 innbyggere) som i størst grad har opprettet innføringstilbud som en følge av lovendringen.

På den andre siden oppgir 66 prosent av skolelederne at lovendringen ikke hatt konsekvenser for hvordan skolen organiserer sitt tilbud: 37 prosent av skolelederne svarer at skolen har hatt innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever organisert i egne grupper/klasser/skoler før lovendringen kom, men at de ikke har gjort noen endringer i tilbudet som følge av lovendringen. 20 prosent oppgir at de kjenner til endringene, men ikke har opprettet innføringstilbud med egne grupper/klasser/skoler som følge av lovendringen. 9 prosent oppgir at de ikke kjenner til endringene i opplæringsloven som trådte i kraft i 2012.

Funnene fra undersøkelsen viser med andre ord at lovendringen hatt nokså liten betydning for organiseringen av innføringstilbud. Kun 22 prosent av skolelederne oppgir at de har opprettet innføringstilbud som en konsekvens av lovendringen. Funn fra kasusstudiene viser også at lovendringen har hatt liten betydning for praksis. De fleste av kasskolene som har innføringsklasser hadde det også før 2012. Skoleeiere som er intervjuet vurderer allikevel lovendringen som positiv og opplyser at den har bidratt til at praksis har blitt mer institusjonalisert. Et eksempel på dette er den lokale læreplanen om innføringstilbud som Hordaland fylkeskommune har utviklet

etter lovendringen. Flere informanter uttrykker at de opplever det som positivt at praksisen de har hatt i mange år, nå er blitt tillatt. Sitatene i tekstboks 4.1 illustrerer dette:

Tekstboks 4.1 Informantsitater om lovendring

«Endringen i opplæringsloven har bidratt til at vi nå kan snakke høyt om det vi har drevet med siden 1979, siden vi har hatt søkbare innføringstilbud for minoritetsspråklige elever siden da».

(representant for fylkeskommunal skoleeier)

«Vi har jo hatt en ulovlig enhet i over 20 år, men dette har blitt sett gjennom fingrene med. Endringene har ikke hatt noen konsekvens for arbeidet vårt siden vi allerede har arbeidet lenge på denne måten [...]».

(representant for kommunal skoleeier)

4.1.3 Kjennskap til og tolkning av regelverk blant informanter i evalueringen

I forbindelse med kasusbesøk og intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere har vi spurt hvorvidt aktørene kjenner til regelverk på området og hvordan de vurderer regelverket. Intervjuene viser at mange av lærerne i liten grad forholder seg til regelverket i skolehverdagen. Begrunnelsen for dette er både at mange lærere opplever at regelverket ikke er direkte relevant for deres daglige arbeid, og fordi de opplever at det er skolelederne som har og skal ha oversikt over dette. Flertallet av skolelederne som er intervjuet oppgir at de har god kjennskap til regelverket, mens kjennskapen blant skoleeiere varierer. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 6 om organisering, har enkelte skoleeiere delegert mye av ansvaret for særskilt språkopplæring til skolene i det aktuelle fylket eller kommunen. I disse tilfellene tyder undersøkelsen på at skoleeier i mindre grad har kjennskap til regelverk og hva som er deres plikt overfor elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring.

Videre viser funn fra intervjuene at flere synes det er positivt at regelverket gir skoleeier (og i noen tilfeller skoleleder) mulighet til å utforme og organisere særskilt språkopplæring med utgangspunkt i lokale behov. Som vi skal se i kapittel 6 har skoleeiere og skoleledere organisert særskilt språkopplæring ulike måter og flere mener de har etablert en ordning som både ivaretar regelverk og sentrale føringer, og som samtidig er praktisk gjennomførbare.

På den andre siden er det flere informanter som mener at regelverket er utydelig og lite konkret, blant annet når det gjelder innhold og organisering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Flere informanter, både på skoleeier- og skoleledernivå, opplever det som svært utfordrende å utvikle løsninger som er praktisk gjennomførbare på den enkelte skole og flere etterlyser klarere retningslinjer for innhold og organisering. For noen er det også uklart hvilke elever som har rett til særskilt språkopplæring. Dette handler blant annet om at uttrykket «tilstrekkelige ferdigheter i norsk» oppleves som utydelig og vanskelig å operasjonalisere.

Et annet forhold ved regelverket som et flertall av informantene mener er utfordrende, er at særskilt språkopplæring og innføringstilbud er frivillig for elevene. Det er ikke mulig å pålegge elever å ha timer i særskilt norsk, tospråklig fagopplæring og/eller morsmål, eller å delta i innføringstilbud. Både lærere og skoleledere som er intervjuet oppgir at mange minoritetsspråklige elever er svært ambisiøse når det gjelder skoleprestasjoner. De fleste elevene har ambisjoner om å fullføre skolen med gode karakterer på kortest mulig tid og mange ser derfor på det å delta i innføringstilbud og særskilt språkopplæring som et nederlag og noe som forsinker dem i skolegangen. Dette er også et synspunkt som i en viss grad deles av elevenes foresatte og det er eksempler på at elev og foresatte ikke ønsker at eleven skal delta i særskilt språkopplæring, selv om kartlegging av eleven indikerer behov for dette. Flere informanter mener dette er svært utfordrende, da de i

mange tilfeller opplever at eleven har for dårlige ferdigheter i norsk til å følge ordinær undervisning. Mange informanter ønsker derfor at skoleeier eller skoleleder skal ha myndighet til å pålegge elever med behov til å delta i særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud. Det fremkommer at utfordringen er spesielt stor for elevene som ankommer sent i opplæringsløpet særlig i overgang fra grunnskole til videregående opplæring. Enkelte fylkeskommunale skoleeiere og skoleledere ved videregående skoler ønsker også mulighet til å pålegge elevene å ta Vg1 over to år. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 6 om organisering og innhold, og i kapittel 8 om helhetlig opplæringsløp.

En annen utfordring mange informanter trekker frem, er at den særskilte norskopplæringen skal gis innenfor ordinært timeantall og skolens timeplan. Dette betyr at elevene i mange tilfeller må tas ut av den ordinære (norsk)undervisningen for å få undervisning i særskilt norsk. Dette kan være både stigmatiserende for eleven som opplever det som negativt å tas ut av timen med sine klassekamerater, samtidig som eleven går glipp av fagstoffet som gjennomgås i den aktuelle timen. Dette er ikke en like prekær utfordring i småskolen, da norskundervisningen i all hovedsak dreier seg om å lære å lese og å skrive. På de høyere årstrinnene i skolen går norskundervisningen imidlertid etter hvert over til også å handle om f.eks. litteraturhistorie og språkhistorie, og elever som tas ut av timen vil følgelig gå glipp av det faglige innholdet i undervisningen i den aktuelle timen. På skoler med få ressurser til særskilt språkopplæring kan elever i enkelte tilfeller også ende opp med å måtte tas ut av undervisning i andre fag for å få undervisning i særskilt norsk og/eller andre former for særskilt språkopplæring.

4.2 Læreplaner som grunnlag for utvikling av tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud

Skoleeier og skoleleder har flere valgmuligheter når det gjelder hvilken læreplan undervisning i særskilt språkopplæring skal følge.

For morsmålsopplæring er det utviklet en egen læreplan¹⁸ som skal ligge til grunn for undervisning i morsmål. For særskilt norskopplæring har skoleeier flere muligheter. Undervisningen kan struktureres etter den ordinære læreplanen i norsk med tilpasninger, lokalt utviklet læreplan eller *læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*¹⁹. I videregående skole er det i tillegg utviklet en *midlertidig læreplan i norsk for elever med kort botid i Norge*²⁰.

I henhold til regelverket er det skoleeier som skal beslutte hvilken læreplan som skal legges til grunn for den særskilte norskopplæringen. Intervjuer med skoleeiere og skoleledere i kasusene viser at det i de fleste tilfeller er skoleleder som i praksis tar denne avgjørelsen, siden mange skoleeiere ikke har noen retningslinjer og føringer for hvilken læreplan som skal benyttes på skolene. Dette støttes av funn fra tidligere undersøkelser.²¹ Funn fra datainnsamlingen viser at store kommuner oftere har retningslinjer knyttet til bruk av læreplan, enn det som er tilfelle for mindre kommuner.

Figur 4.2 viser hvilke læreplaner lærerne oppgir at de benytter i særskilt språkopplæring, fordelt etter hvilke trinn de underviser på.

¹⁸ Utdanningsdirektoratet (2007). *Læreplan i morsmål for språklige minoriteter*.

<http://www.udir.no/kl06/NOR8-01/>

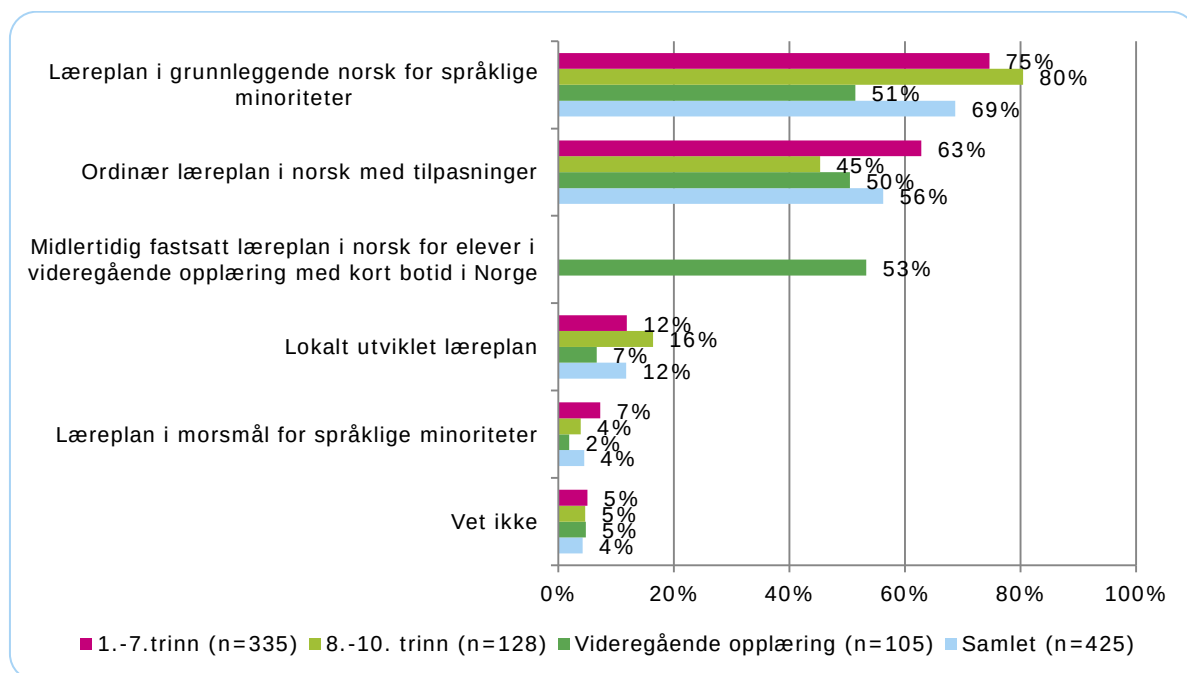
¹⁹ Utdanningsdirektoratet (2007). *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*.

<http://www.udir.no/kl06/NOR7-01/>

²⁰ Utdanningsdirektoratet (2013). *Midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge*. <http://www.udir.no/kl06/nor9-01/>

²¹ Se for eksempel Rambøll (2011). *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter*. http://www.udir.no/globalassets/upload/rapporter/2011/4/lareplaner_minoritetspraklige.pdf

Figur 4.2 Til lærere: Hvilken læreplan benyttes i særskilt språkopplæring? (Flere svar mulig)



Jf. figur 4.2 oppgir samlet sett 69 prosent av lærerne at de benytter *læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*. En større andel av lærerne som underviser på barne- (75 prosent) og ungdomstrinnet (80 prosent) oppgir å bruke denne, sammenlignet med lærere som underviser i videregående opplæring (51 prosent). Videre oppgir 56 prosent av lærerne samlet at de benytter seg av *ordinær læreplan i norsk*, men med tilpasninger. 12 prosent av lærerne benytter lokalt utviklet læreplan og 4 prosent *læreplan i morsmål for språklige minoriteter*.

Omtrent halvparten av lærerne i videregående opplæring (53 prosent) oppgir at de benytter *midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge*.

I de neste avsnittene vil vi redegjøre for innhold og kjennetegn i utvalgte læreplaner, herunder læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, lokalt utviklet læreplan og midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge, samt redegjøre for informantenes vurderinger av styrker og svakheter ved de ulike planene.

4.2.1 Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter

Læreplan i grunnleggende norsk er nivåbasert, aldersuavhengig og gjelder for elever med ulik erfaringsbakgrunn. Læreplanen er delt opp i fire hovedområder: *Språk og kultur*, *Lytte og tale*, *Lese og skrive* og *Språklæring*. Det er formulert kompetansemål i tre nivåer innenfor hvert av hovedområdene. Utenom hovedområdet *Språk og kultur* er de øvrige hovedområdene for en stor del utarbeidet med utgangspunkt i nivå A1 til B2 i *Det felles europeiske rammeverket for språk* utgitt på norsk i 2011.²² Dette rammeverket beskriver og definerer seks ulike språknivåer²³ fra begynnernivå (A1) til avansert nivå (C2), og hvilke ferdigheter og språkkunnskaper som knyttes til hvert av nivåene.

Før opplæringen starter skal det vurderes på hvilket nivå i læreplanen opplæringen skal ta utgangspunkt i for den enkelte elev. Vurderingen skal skje på bakgrunn av resultater fra kartleggingen som skal foretas for å vurdere om eleven har rett til særskilt språkopplæring. I tillegg til de nivåspesifikke kompetansemålene i læreplanen er det spesifisert fem grunnleggende ferdighe-

²²Utdanningsdirektoratet (2011). *Det europeiske rammeverket for språk – Læring, undervisning, vurdering*. http://www.udir.no/Upload/Verktøy/5/UDIR_Rammeverk_sept_2011_web.pdf?epslanguage=no

²³ Nivåene er A1, A2, B1, B2, C1 og C2, hvor A1 er lettest og C2 er vanskeligst.

ter som er integrert i kompetansemålene: 1) Å kunne uttrykke seg skriftlig, 2) Å kunne uttrykke seg muntlig, 3) Å kunne lese, 4) Å kunne regne og 5) Å kunne bruke digitale verktøy.

Jf. figur 4.2 oppgir et stort flertall av lærerne (69 prosent) at de benytter denne læreplanen i norskundervisningen av elever med vedtak om særskilt norskopplæring. Dette samsvarer i stor grad med inntrykket fra kasusbesøkene og intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere.

Flertallet av informantene som har tatt i bruk læreplan i grunnleggende norsk vurderer denne som god, blant annet fordi det er en tydelig sammenheng mellom denne læreplanen og ordinær læreplan i norsk. Læreplanen oppleves videre som enkel å orientere seg i og de fire hovedområdene som læreplanen er strukturert etter bidrar til å forenkle organisering av undervisningen. Samtidig fremkommer det også at flere lærere mener at det er behov for en tydeliggjøring av hvordan vurderingskriteriene skal forstås og anvendes. Manglende operasjonalisering av disse gjør læreplanen lite brukervennlig og det blir opp til den enkelte lærer å foreta en skjønnsmessig vurdering av elevenes progresjon. Videre er det flere lærere som gir tilbakemelding om at de tre kompetansenivåene er for omfattende og for vanskelige, både med hensyn til hva elevene har behov for og for at de skal nå nivå 3 i løpet av sin skolegang.

I tillegg til selve læreplanen er det utviklet to veiledere som hører til læreplanen: En generell veileder²⁴ og en eksempelbasert veileder²⁵. Den generelle veilederen gir en innføring i læreplanens hovedområder, samt en generell innføring i hovedutfordringer knyttet til det å lære bort og lære et nytt språk. Den generelle veilederen gir også oversikt over læremidler og pedagogiske ressurser. Den eksempelbaserte veilederen gir konkrete forslag til ulike undervisningsopplegg for hvert av de tre kompetansenivåene. Hvert nivå har egne eksempler for barnetrinn, ungdomstrinn og videregående opplæring. Den generelle veilederen, kartleggingsverktøyet og den eksempelbaserte veilederen supplerer hverandre og må sees i sammenheng.²⁶

Funn fra intervjuene tyder på at både lærere og skoleledere er fornøyde med veilederne. Rambølls undersøkelse fra 2011 viser at mange skoleledere og skoleeiere benyttet veiledningsmateriellet²⁷, og i breddeundersøkelsen som er gjennomført i denne evalueringen oppgir hele 80 prosent av skolelederne at de benytter dette veiledningsmaterialet. Flere lærere som er intervjuet i forbindelse med kasusundersøkelsen oppgir at de aktivt benytter de skisserte forslagene til aktiviteter og oppgaver i forbindelse med forberedelser og planlegging av undervisningen. Enkelte skoleledere oppgir også at veilederne gir tydelig oversikt og god forklaring av relevant regelverk, og at kapitlene som omhandler organisering av opplæring gir gode og konkrete tips til hvordan særskilt norskopplæring kan organiseres ved deres skole.

4.2.2 Ordinær læreplan i norsk med tilpasninger

Ved de skolene som ikke har tatt i bruk *læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*, oppgir flere av informantene at denne er valgt bort til fordel for særskilt norskopplæring etter tilpasning til ordinær læreplan i norsk. Jf. figur 4.2 oppgir 56 prosent av lærerne samlet at de benytter *ordinær læreplan i norsk med tilpasninger* i undervisning av elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Enkelte informanter fremholder at de velger denne løsningen fremfor *læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter* fordi de opplever at det er lettere for eleven å følge den ordinære undervisningen og at overgangen fra særskilt språkopplæring til ordinær

²⁴ Utdanningsdirektoratet (2009). *Veiledning – språkkompetanse i grunnleggende norsk*.

http://www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/Veiledning_grunnleggende_norsk.pdf

²⁵ Utdanningsdirektoratet. *Eksempelbasert veiledning til grunnleggende norsk for språklige minoriteter*.

<http://veiledninger.udir.no/flere/Grunnleggende%20norsk/www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Grunnleggende-norsk/Grunnleggende-norsk/Grunnleggende-norsk/index.html>

²⁶ Utdanningsdirektoratet (2009). *Veiledningen – språkkompetanse i grunnleggende norsk*.

http://www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/Veiledning_grunnleggende_norsk.pdf

²⁷ Rambøll (2011). *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter*.

<http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/Ramboll/Lareplaner-for-spaklige-minoriteter/>

undervisning dermed blir enklere for eleven. Oslo kommune har valgt dette alternativet for alle elever med vedtak om særskilt språkopplæring.

4.2.3 Lokalt utviklete læreplaner

I henhold til opplæringsloven kan skoleeier eller skoler utvikle sin egen læreplan for elever i innføringstilbud og/eller for opplæring i særskilt norsk. Slike lokalt utviklede læreplaner skal ta utgangspunkt i nasjonale læreplaner. Som vi kunne lese av figur 4.2 oppgir 12 prosent av lærerne i spørreundersøkelsen at de benytter lokalt utviklet læreplan.

Blant skoleeierne som inngår i kususundersøkelsen er det bare Hordaland fylkeskommune som har utviklet en egen læreplan for innføringstilbud.²⁸ Planen ble utviklet av seks faglærere og ledet av Faggruppa for minoritetsspråklige ved fylkeskommunens skoleseksjon. Planen var til utprøving i skoleåret 2014-2015 og ble deretter revidert på bakgrunn av lærernes erfaringer med læreplanen over et års tid. Fra og med skoleåret 2015-2016 skal planen gjelde for alle innføringsklasser i Hordaland. Tekstboks 4.2 redegjør kort for læreplanen.

Tekstboks 4.2 Eksempel på egen utviklet læreplan, Hordaland fylkeskommune

I Hordaland fylkeskommune er det utviklet en egen læreplan for innføringstilbud i videregående skole. Denne ble utviklet av en prosjektgruppe bestående av flere faglærere med lang erfaring i å undervise elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Prosjektet ble ledet av Faggruppa for minoritetsspråklige ved skoleseksjonen i Hordaland fylkeskommune. Læreplanen er utviklet for de seks basisfagene norsk, samfunnsfag, engelsk, matematikk, naturfag og kroppsøving. For hvert av fagene er det listet opp kompetansemål på to nivåer innenfor de fem grunnleggende ferdighetene – muntlige ferdigheter, lesing, skriving, regning og digitale ferdigheter, og er bygd opp rundt en modell med kompetansemål på to nivåer (som igjen er basert på det europeiske rammeverket for vurdering av språklig kompetanse). Målet er at undervisningen skal kunne tilpasses til elevens nivå i de ulike fagene.

I tillegg til læreplan i de nevnte fagene, er det også utviklet en tilhørende veileder til læreplanen.

Erfaringene fra lærere som benytter læreplanen er foreløpig svært gode. Lærerne opplyser om at læreplanen har vært et svært positivt bidrag til å kunne gi elevene et godt og individuelt tilpasset undervisningsopplegg.

4.2.4 Midlertidig læreplan for elever i videregående skole med kort botid i Norge

Læreplan for elever i videregående skole med kort botid i Norge er midlertidig fastsatt og det er frivillig å bruke planen. Læreplanen kan benyttes på alle tre årstrinn i videregående opplæring. Elever som får opplæring etter denne læreplanene skal ha underveisvurdering, standpunktkarakter og eksamener i samsvar med læreplanen. Læreplanen er dermed likeverdig med læreplan i norsk når det gjelder innhold, men har et tydeligere språklæringsperspektiv i tillegg til flere kompetansemål enn den ordinære læreplanen i norsk. Skoleeier kan selv velge å tilby opplæring etter

²⁸ Hordaland fylkeskommune (2015). *Læreplan for innføringsklassene i Hordaland – med veiledning og skema for vurdering.*

<http://www.hordaland.no/PageFiles/62244/L%C3%A6replan%20for%20innf%C3%B8ringsklassene.pdf>

denne læreplanen. Dersom skoleeier velger å tilby slik opplæring, kan eleven selv velge å følge denne opplæringen eller den ordinære læreplanen i norsk.

For å få opplæring etter den midlertidige læreplanen må elevene både ha rett til særskilt norsk-opplæring etter opplæringsloven og kort botid i Norge. Kort botid er definert som inntil seks års botid når eksamen avlegges. Elever som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring har rett til å avlegge skriftlig eksamen etter *overgangsordningen*²⁹ uansett botidens lengde. Skolen har plikt til å informere om muligheten for unntak fra bestemmelsen om kort botid.

Læreplanen oppleves som god av mange av informantene som har tatt denne i bruk, særlig når det gjelder det tydelige gjennomgående fokuset på språklæring. Læreplanen beskrives som ambisiøs og utfordrende for mange elever, men i følge flere informanter er dette nødvendig for at sent ankomne elever skal ha mulighet til å opparbeide seg gode nok norskkunnskaper til å fullføre videregående opplæring. Muligheten for å gå opp til eksamen og gi standpunktkarakter ut i fra læreplanen trekkes frem som positivt. Samtidig oppleves det som svært utfordrende at læreplanen er midlertidig og at det ikke er gitt noen nærmere forklaring på når eller om læreplanen vil bli endelig fastsatt. Dette har ført til at mange videregående skoler har valgt ikke å benytte denne læreplanen. Funn fra disse intervjuene støttes også av tidligere undersøkelser.³⁰

4.3 Bruk av veiledningsmateriell for utvikling og tilpassing av tilbudet

I tillegg til læreplaner har UDIR utviklet ulike former for veiledningsmateriell for undervisning av minoritetsspråklige elever. Det er blant annet utviklet egne veiledere til læreplanene i morsmål³¹ og, som vi allerede har sett, læreplan i grunnleggende norsk³². Veilederne til læreplanene inneholder konkrete eksempler på hvordan det kan arbeides med de ulike læreplanene, og hvordan disse kan tilpasses elevenes individuelle behov. I tillegg er det utviklet en generell veileder om særskilt språkopplæring³³ og veileder om innføringstilbud³⁴. Veilederne beskriver regelverket skoleeiere og skoleledere må forholde seg til når det gjelder særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Det er også utviklet en eksempelsamling for innføringstilbud³⁵ som gir rektorer og lærere konkrete råd og eksempler på hvordan innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever kan organiseres.

Funn fra intervjuene viser at det varierer i hvilken grad de ulike veilederne blir brukt av skoleeiere og skoleledere. Flertallet av skoleledere som er intervjuet oppgir at de har benyttet veileder til læreplan i grunnleggende norsk, mens færre oppgir at de har benyttet veilederen og eksempelsamlingen for innføringstilbud. Dette samsvarer i stor grad med hva skoleledere og oppgir i breddeundersøkelsen, jf. figur 4.3.

²⁹ Overgangsordningen er en dispensasjonsordning som er knyttet til den ordinære læreplanen i norsk. Overgangsordningen gjelder for elever/privatister som skal opp til sentralt gitt skriftlig eksamen på Vg3 studieforberedende utdanningsprogram, påbygging til generell studiekompetanse, og lokalt gitt skriftlig eksamen på Vg2 yrkesfaglig utdanningsprogram.

³⁰ Se bl.a. Vedvik, Karin (2014). *Et styrket opplæringstilbud – en analyse av midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i VGO med kort botid i Norge*.

<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40760/VedvikMasteroppgave.pdf?sequence=1>

³¹ UDIR, Veiledning til læreplan i morsmål.

<http://veiledninger.udir.no/flere/Morsm%e5l/www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Morsmal/Morsmal/Morsmal/index.html>

³² UDIR, Veiledning til læreplan i grunnleggende norsk. <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-lareplaner/Revidert-2013/Grunnleggende-norsk-for-spraklige-minoriteter/>

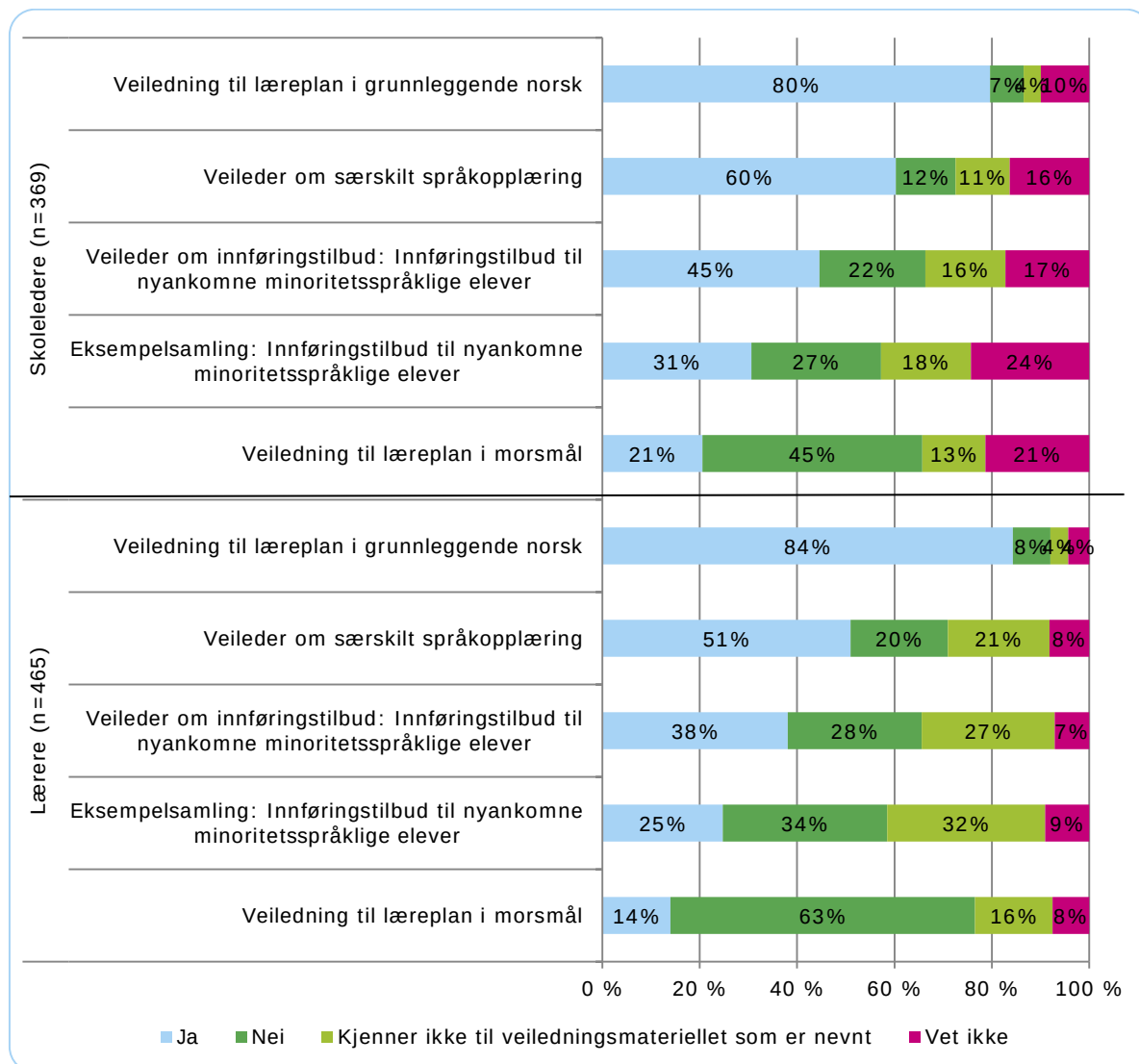
³³ UDIR, Veileder om særskilt språkopplæring

³⁴ UDIR, Veileder om innføringstilbud. <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Minoritetsspraklige/Veileder-Innforingstilbud-til-nyankomne-minoritetsspraklige-elever/>

³⁵ UDIR: Eksempelsamling for innføringstilbud.

http://www.udir.no/globalassets/upload/lov_regelverk/veiledere/eksempel_innforing.pdf

Figur 4.3: Til skoleledere og lærere: Har skolen benyttet veiledningsmaterieil fra UDIR til å utvikle opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever?



Figur 4.3 viser at 80 prosent av skolelederne oppgir at en stor andel av skolene har benyttet *Veiledning til læreplan i grunnleggende norsk* og 60 prosent oppgir at de har benyttet *Veileder om særskilt språkopplæring*. Dette samsvarer i relativt godt med hva lærerne svarer på det samme spørsmålet: Henholdsvis 84 prosent og 51 prosent av lærerne oppgir at de bruker *Veiledning til læreplan i grunnleggende norsk* og *Veileder om særskilt språkopplæring*. Det fremkommer gjennom analysene at både *Veiledningen til læreplan i grunnleggende norsk* og *Veileder til særskilt språkopplæring* blir brukt av majoriteten av skolene, uavhengig av hvilken variasjon de har i sine tilbud. Både *Veileder om innføringstilbud* og *Eksempelsamlingen* blir (naturlig nok) i større grad benyttet av skoler som har en form for innføringstilbud, enn skoler uten innføringstilbud. Skoler som tilbyr tilrettelagt opplæring benytter også disse veilederne i større grad enn skoler som tilbyr annen særskilt språkopplæring (morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring). Både *Veiledning til læreplan i grunnleggende norsk* og *Veileder om særskilt språkopplæring* brukes i noe større grad på grunnskoler enn på videregående skoler.

4.3.1 Vurdering av nytte og relevans av veiledningsmaterieil

Som allerede nevnt samsvarer funnene fra breddeundersøkelsen i stor grad med funnene fra kasusanalysene. Skoleledere og lærere som oppgir at de har benyttet veiledningsmateriellet, oppgir at dette gjennomgående er nyttig. I intervjuene som er gjennomført i kasusundersøkelse-

ne er det spesielt mange som fremhever *Veileder til læreplan i grunnleggende norsk* som et nyttig hjelpemiddel til planlegging og gjennomføring av særskilt språkopplæring.

Enkelte lærere og skoleledere oppgir samtidig at de ikke kjenner til materialet og/eller ikke har benyttet det. Funnene indikerer at dette til dels henger sammen med i hvilken grad særskilt språkopplæring prioriteres ved den enkelte skole. I de tilfeller hvor særskilt språkopplæring har tydelig ledelsesprioritet og konkrete tiltak og grep er iverksatt, oppgir flertallet av lærere og skoleledere at de benytter veiledningsmaterieell og annen tilgjengelig dokumentasjon til å hente tips og inspirasjon til hvordan særskilt språkopplæring kan organiseres og gjennomføres. Informantene som har benyttet veilederne oppgir at dette er et viktig supplement og verktøy, spesielt siden regelverket gir så få føringer for organisering og innhold i særskilt språkopplæring. For nyutdannede lærere og/eller lærere som ikke har spesielt relevant kompetanse på å undervise minoritetsspråklige elever fremheves veiledningsmaterialet som spesielt nyttig.

4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss hovedtrekkene i regelverket og de sentrale føringene som regulerer særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Regelverket gir i utgangspunktet skoleeier få retningslinjer for hvordan tilbudet til elever med særskilt språkopplæring skal utformes og organiseres, hvilke læreplaner som skal benyttes og hva som skal være det konkrete innholdet i opplæringen. Evalueringen viser at de fleste informantene synes dette er positivt, siden det er store lokale variasjoner når det gjelder antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring, samlet elevtall og stor variasjon i tilgang på lærere og øvrige ressurser. Siden regelverket ikke detaljregulerer verken innhold eller organisering av særskilt språkopplæring, har skoleeier, skoleledere og lærere stor frihet til å tilpasse tilbudet til den enkelte elev og ut i fra lokale forutsetninger. Samtidig er det enkelte aktører som savner tydeligere retningslinjer og mer føringer. Der hvor skoleeier ikke har tatt en aktiv rolle i dette arbeidet, blir skoleleder i stor grad overlatt til seg selv når det gjelder å utvikle tilbud. Dette er utfordrende og kan føre til at overgangen mellom ulike skoler ikke fungerer for eleven, siden ulike skoler har forskjellige systemer.

Lovendringen fra 2012, som gir skoleeier begrenset adgang til å gjøre unntak fra § 8-2 om at elevene til vanlig ikke skal organiseres etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet, oppleves som positiv av samtlige informanter. Breddeundersøkelsen viser imidlertid at lovendringen har ført til liten endring i praksis, siden flertallet av skoleeiere og skoler som har innføringstilbud også hadde det før 2012.

Gjeldende læreplaner, veiledere og eksempelsamlinger påvirker tilbudet om særskilt språkopplæring. Flertallet av skoleeierne som inngår i evalueringen har valgt å legge læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter til grunn for særskilt norskopplæring. Flere informanter synes læreplan i grunnleggende norsk er god, men flere oppgir også at de tre nivåene er for omfattende i forhold til hva det er realistisk å forvente at elevene har mulighet til å lære og hva de faktisk trenger av norskkunnskaper for å følge ordinær læreplan i norsk. Videre viser det seg at det er få lokalt utviklede læreplaner. Hordaland fylkeskommune skiller seg ut og har utviklet en egen læreplan for innføringstilbud. Erfaringene fra bruken av denne er så langt positive, og flere andre skoleeiere ønsker å benytte denne læreplanen.

Flertallet av informantene opplever det som nyttig at det er utviklet veiledere og eksempelsamlinger til læreplanene. Særlig er dette viktig for lærere som har liten erfaring med å undervise minoritetsspråklige elever. Spesielt fremheves veilederen til læreplan i grunnleggende norsk som godt kjent og mye benyttet både av lærere og skoleledere ved skoler som har prioritert særskilt språkopplæring.

5. PROSESS OG RAMMER FOR UTVIKLING AV TILBUD OM SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING

I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvilke rutiner skoleeiere og skoler har for kartlegging og enkeltvedtak for elever som vurderes å ha rett til særskilt språkopplæring. I tillegg belyser vi kompetanse blant lærerne som underviser i særskilt språkopplæring og hvordan det arbeides med å følge opp og utvikle kvalitet i tilbudet som gis. Kapitlet baserer seg hovedsak på funn fra breddeundersøkelsene til skoleeiere, skoleledere og lærere, samt funn fra intervjuer.

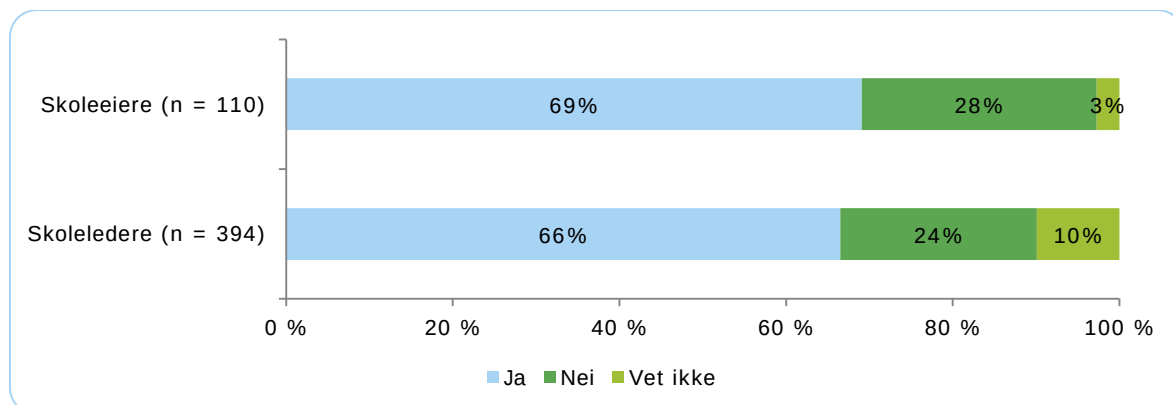
5.1 Prosess for kartlegging, avklaring og innvilgelse av tilbud

I henhold til regelverket skal kartlegging av elevenes ferdigheter ligge til grunn for å vurdere hvem som har krav på særskilt språkopplæring. Alle elever som kartlegges skal ha et enkeltvedtak om hva slags undervisningstilbud eleven skal få. Elevene skal også kartlegges underveis i opplæringen for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å gå over i ordinær opplæring. Hvem som gjennomfører kartleggingen, på hvilket tidspunkt kartleggingen foretas og hvordan enkeltvedtaket utformes, har dermed potensielt stor betydning for tilbudet til elevene.

5.1.1 Rutiner, rolle- og ansvarsfordeling: Hvem kartlegger?

Det er skoleeier (kommune og fylkeskommune) som i henhold til opplæringsloven har ansvaret for å gjennomføre kartlegging av elevene og å fatte enkeltvedtak. Undersøkelsen viser imidlertid at kartleggingen i all hovedsak er delegert til skoleleder. Selv om myndighet til å gjennomføre kartlegging er delegert til skoleleder, kan ikke skoleeiere frasi seg ansvaret for at dette gjennomføres i henhold til opplæringslovens bestemmelser. Vi har derfor undersøkt i hvilken grad skoleeier³⁶ har lagt føringer for hvor, når og hvordan kartleggingen skal gjennomføres, og hvorvidt skoleledere og skoleeiere er enige i at skoleeier har lagt slike føringer. Resultatet fremgår av figur 5.1.

Figur 5.1 Til skoleeiere og skoleleder: Har kommunen lagt føringer for kartlegging av norskferdighetene til minoritetsspråklige elever?



Figur 5.1 viser at 69 prosent av skoleeierne (kommuner) og 66 prosent av skolelederne oppgir at kommunen har lagt føringer for kartlegging av norskferdigheter. Det er med andre ord et forholdsvis stort samsvar mellom skoleeiers og skoleleders vurderinger av dette spørsmålet. Imidlertid er det forskjell på hvordan skoleledere ved grunn- og videregående skoler vurderer dette. Mens 72 prosent av skolelederne i grunnskolen oppgir at kommunen har lagt, oppgir 59 prosent av skolelederne på videregående skoler det samme. Blant skoleledere på videregående skoler er det en relativt stor andel (19 prosent) som oppgir at de ikke vet om skoleeier har lagt føringer for

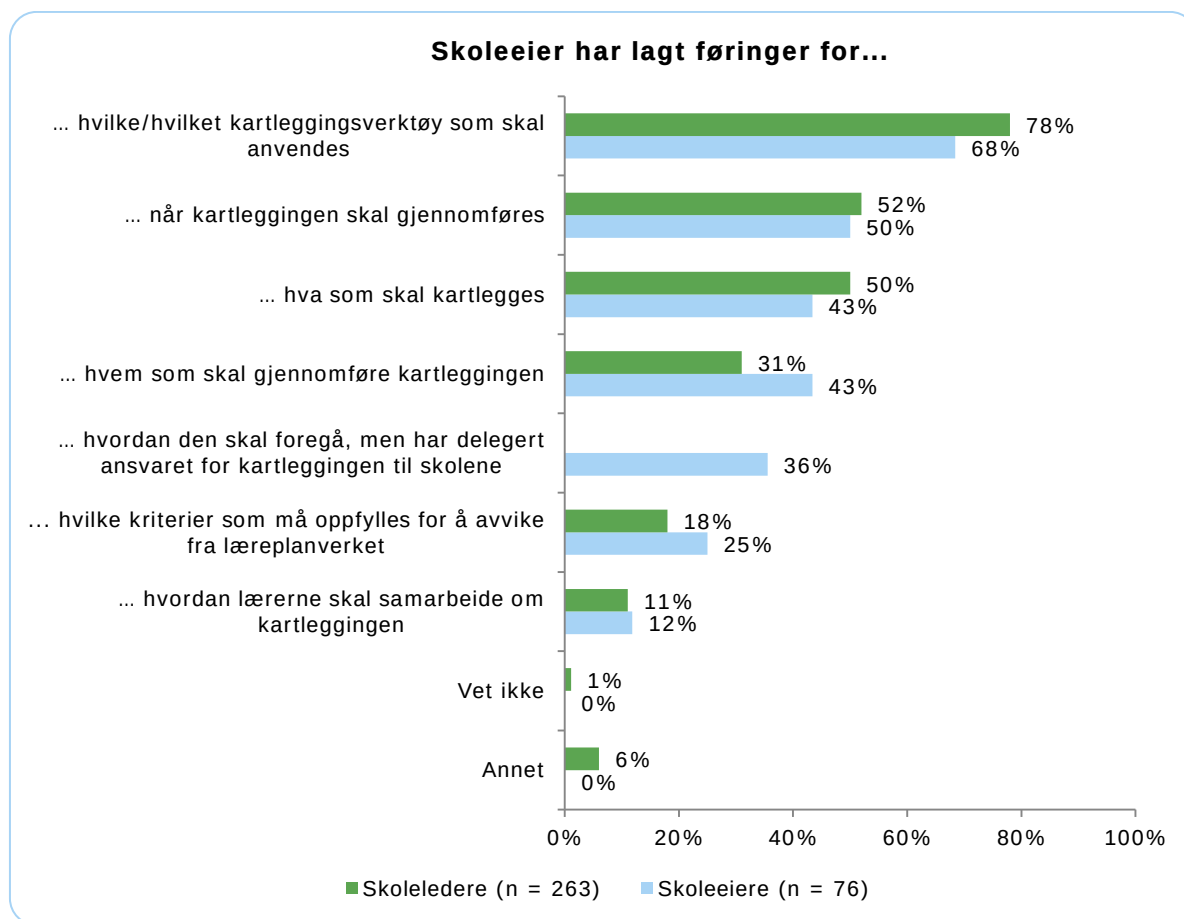
³⁶ Det er kun kommuner som inngår i breddeundersøkelsen av skoleeiere. Svarene gjenspeiler derfor kun det kommunale nivået. Data fra fylkeskommuner er samlet inn gjennom dybdeintervju med representanter fra samtlige fylkeskommuner.

kartlegging av minoritetsspråklige elever. Dette indikerer at kommunene i større grad legger føringer for kartlegging av minoritetsspråklige elever enn det som er tilfelle for fylkeskommunene.

Videre viser undersøkelsen at store kommuner i større grad legger føringer for kartlegging av norskferdigheter enn det små og mellomstore kommuner gjør: 80 prosent av skoleledere i store kommuner oppgir at kommunen legger slike føringer, mens tilsvarende andel i mellomstore og små kommuner er henholdsvis 62 prosent og 41 prosent. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser³⁷ som viser at store kommuner oftere har sterkere kompetanse på dette feltet enn små kommuner, og dermed i større grad har et fokus på å følge opp skolene på dette området. Dette bekreftes også i de kvalitative intervjuene.

Selv om skoleeier har lagt føringer, varierer det hva føringene består i. Figur 5.2 viser hva skoleeiere og skoleledere oppgir at føringene omfatter, med mulighet for å krysse av for flere alternativer.³⁸

Figur 5.2 Til skoleeiere og skoleledere: Oversikt over hva skoleeiere har lagt føringer for i kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter (Flere svar mulig)



Figur 5.2 viser at føringene fra skoleeier først og fremst er knyttet til *hvilket* kartleggingsverktøy som skal anvendes (78 prosent av skoleledere og 68 prosent av skoleeiere), *når* kartleggingen skal gjennomføres (52 prosent av skoleledere og 50 prosent av skoleeiere) og *hva* som skal kartlegges (50 prosent av skoleledere og 43 prosent av skoleeiere). Som figuren viser, er det forholdsvis få som rapporterer at skoleeier legger føringer for hvilke kriterier som må oppfylles for å avvike fra læreplanverket.

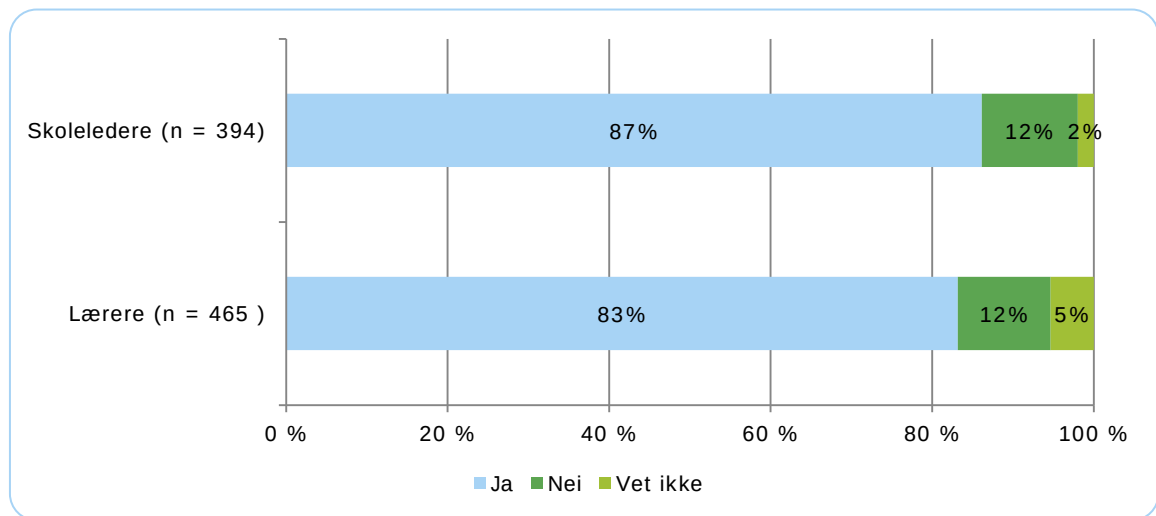
³⁷ Se f eks Rambøll Management Consulting (2013): Evaluering av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen for minoritetsspråklige barn i førskolealder

³⁸ Svaralternativet «Skoleeier har lagt føringer for hvordan den [kartleggingen] skal foregå, men har delegert ansvaret for kartleggingen til skolene» ble bare gitt til skoleeiere.

43 prosent av skoleeierne oppgir at de har lagt føringer for hvem som skal gjennomføre kartleggingen. Dette avviker i noen grad fra skoleledernes opplysninger: 31 prosent av skolelederne oppgir at det er lagt føringer for dette fra skoleeier. Gjennom kasusundersøkelsene oppgir det store flertallet av informantene at hvem som skal kartlegge bestemmes i samråd mellom skoleleder og lærere ved skolen.

I breddeundersøkelsene ble skoleledere og lærere spurt om skolen har rutiner for lærernes kartlegging av norskferdigheter til minoritetsspråklige elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring, jf. figur 5.3.

Figur 5.3: Til skoleledere og lærere: Har skolen rutiner for lærernes kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter?



Figur 5.3 viser at 87 prosent av skolelederne svarer at skolen har rutiner for lærernes kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter, mens 12 prosent svarer at skolen ikke har rutiner for dette. Videre fremkommer det av spørreundersøkelsen at en større andel skoleledere i store kommuner oppgir å ha rutiner for kartlegging, enn skoleledere i små kommuner. 95 prosent i store kommuner oppgir å ha rutiner for lærernes kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter, mens 73 prosent i små kommuner oppgir det samme. Det er ingen forskjell mellom skoleledere på videregående skoler og skoleledere på grunnskoler i hvordan de besvarer dette spørsmålet.

Figur 5.3 viser også at 83 prosent av lærerne oppgir at skolen har rutiner for lærernes kartlegging av norskferdigheter til minoritetsspråklige elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring. Nærmere analyser viser at det ikke er noen forskjell mellom lærere på grunnskoler og lærere på videregående skoler når det gjelder hvilke rutiner skolen har for kartlegging av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter.

I breddeundersøkelsen ble lærerne videre spurt om skolen de jobber på har rutiner for å kartlegge elevenes kompetanse på eget morsmål. Flertallet av lærerne (60 prosent) oppgir at de *ikke* har slike rutiner, og kun 19 prosent av lærerne oppgir at det er rutiner for å kartlegge elevenes kompetanse på eget morsmål. Lærere som underviser på videregående skole oppgir oftere (66 prosent) at de *ikke* har rutiner for lærernes kartlegging av minoritetsspråklige elevers kompetanse på eget morsmål sammenlignet med lærere som underviser i grunnskolen (57 prosent).

Blant skolene som inngår i kasusundersøkelsen er det kun én skole som oppgir at de kartlegger elevenes kompetanse på eget morsmål. Da det i henhold til gjeldende regelverk kun er norskferdighetene som avgjør hvorvidt en elev har rett til særskilt språkopplæring, kan det argumenteres for at det er rimelig at det bare er ferdighetene i norsk som kartlegges. På den andre side er det

nødvendig at læreren også skaffer seg oversikt over elevenes samlede språkkompetanse for å vurdere hva den særskilte språkopplæringen skal bestå i. Som Randen (2014)³⁹ argumenterer for i sin doktoravhandling, er formålet med kartleggingen av eleven skal få tilpasset opplæring. Dette er bare mulig dersom læreren kjenner til elevens samlede språkkompetanse.

5.1.2 Kartleggingsverktøy: Hvilke benyttes og hvorfor?

Det fins ulike typer kartleggingsverktøy som kan benyttes for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å gå over i ordinær opplæring, eller om eleven har behov for særskilt språkopplæring. Det er i henhold til regelverket opp til skoleeier å beslutte hvilket kartleggingsverktøy som skal benyttes i denne vurderingen og det er utviklet en rekke forskjellige kartleggingsverktøy som kan benyttes.

Ulike kartleggingsverktøy har ulik målgruppe og formål, og er av svært ulik karakter. I tabell 5.1 beskriver vi kort tre av de mest brukte kartleggingsverktøyene.⁴⁰

Tabell 5.1 Oversikt over kartleggingsmaterieill

Kartleggingsmaterieill	Målgruppe	Formål
Språkkompetanse i grunnleggende norsk	Elever i grunnskole, videregående skole og voksenopplæring som ikke har norsk eller samisk som morsmål og som ikke har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær undervisning.	Kartleggingsmateriellet <i>Språkkompetanse i grunnleggende norsk</i> er utarbeidet i tilknytning til læreplan i grunnleggende norsk, men kan også brukes uavhengig av læreplanen. Materiellet skal hjelpe skolen med å vurdere når eleven er i stand til å ha utbytte av ordinær opplæring. Dette materialet er ikke et testverktøy, men et verktøy for vurdering og pedagogisk tilrettelegging som kan brukes kontinuerlig i opplæringen av elevene. Verktøyet skal bidra til en vurdering av hvor langt eleven har kommet i sin andrespråkutvikling og hvilket opplæringstilbud elevene har behov for
TOSP (kartlegging av verbale ferdigheter i to språk)	TOSP finnes i to versjoner: En for elever på 1.-5. trinn og én for elever på 6.trinn til 10. trinn. TOSP finnes på 20 forskjellige språk.	TOSP-prøven er ment som et hjelpemiddel for å kartlegge elevenes ferdigheter på fire viktige områder i deres språklige- og kognitive utvikling: Informasjon, begrepsforståelse, ordforråd og leseferdighet. Ved bruk av TOSP skal det være mulig å vurdere elevens morsmålskompetanse og hva som er elevens dominerende språk.
Kartlegging av skolefaglige ferdigheter (NAFO)	Nyankomne minoritetsspråklige elever i ungdomsskolealder.	Kartlegge elevenes kunnskaper i matematikk, naturfag, lesing, engelsk og samfunnsfag. Materialet inneholder også en del som gjelder kartlegging av lese- og skriveferdigheter.

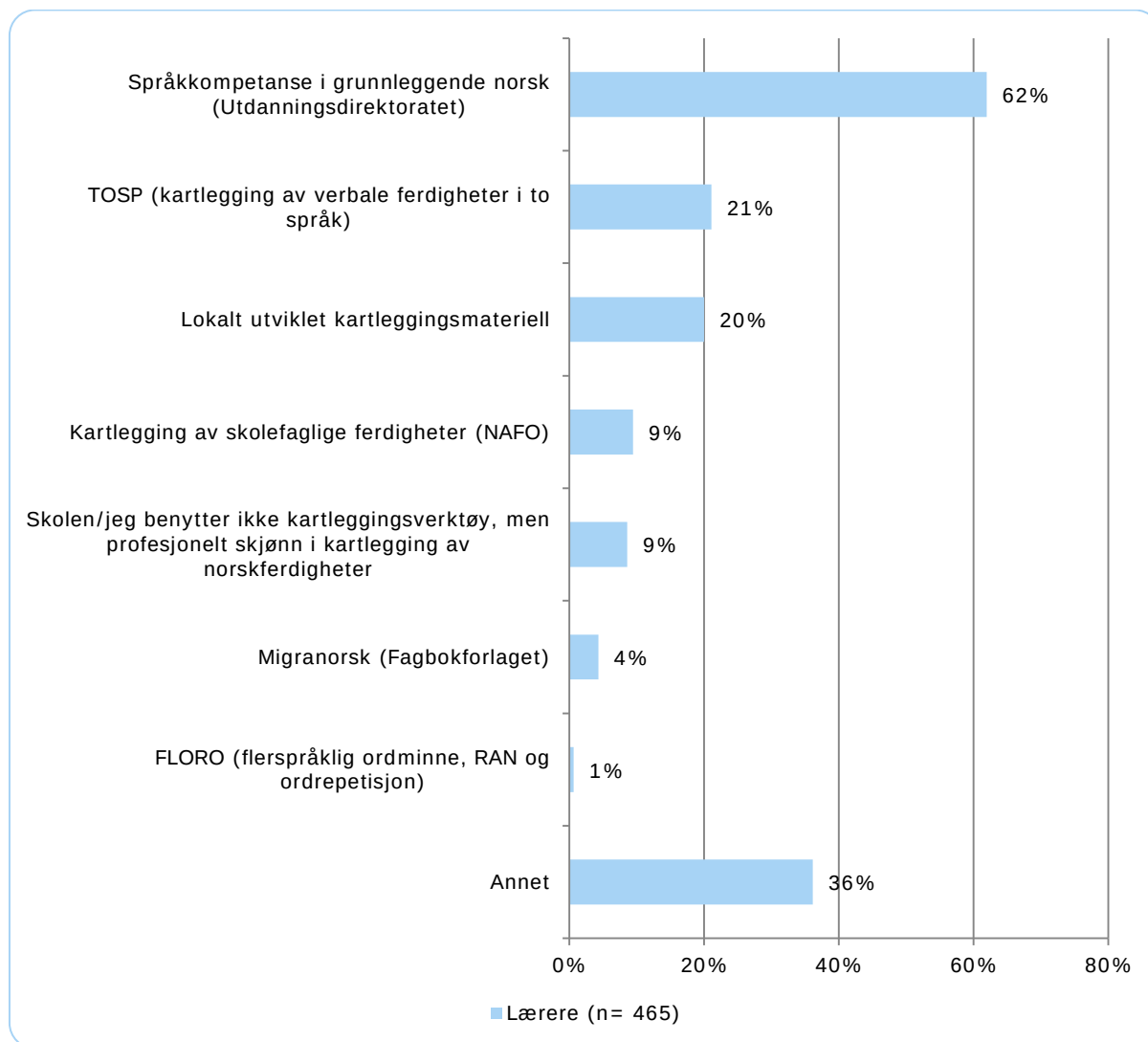
Utover verktøyene som oppgis i tabell 5.1 benyttes også annet materieill til kartleggingsformål. Dette er materieill som er av ulik karakter enn de som er beskrevet i tabellen og har følgende

³⁹ Randen, G (2014). Tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Kartlegging av minoritetsspråklige skolebegynneres språkferdigheter. Bergen: Universitetet i Bergen

⁴⁰ Oversikten baserer seg på NAFO sin oversikt over kartleggingsmaterieill for flerkulturell opplæring.

andre formål. I spørreundersøkelsen spurte vi lærerne hvilket kartleggingsverktøy de benyttet til kartlegging av elevers norskferdigheter. Lærerne kunne krysse av for flere av alternativene og figur 5.4 viser deres svar.

Figur 5.4 Til lærere: Hvilke kartleggingsverktøy benyttes i forbindelse med kartlegging av elevers norskferdigheter?



Figur 5.4 viser at *Språkkompetanse i grunnleggende norsk (UDIR)* er det klart mest brukte verktøyet i forbindelse med kartlegging av elevers norskferdigheter. 62 prosent av lærerne at de benytter dette verktøyet. Verktøyet benyttes mer av lærerne i grunnskolen (71 prosent) enn av lærere i videregående opplæring (38 prosent). Dette er interessant ettersom materialet er beregnet på hele skoleløpet. Blant lærerne som oppgir at benytter seg av dette kartleggingsmaterialet, oppgir 21 prosent at de også benytter *TOSP* (kartlegging av verbale ferdigheter i to språk), 19 prosent at de også benytter et lokalt utviklet kartleggingsmateriell og 10 prosent at de benytter NAFOs *Kartlegging av skolefaglige ferdigheter*.

21 prosent av lærerne oppgir at de benytter *TOSP*. Dette materialet er beregnet for grunnskolen, noe som også kommer til uttrykk i breddeundersøkelsen. Mens 33 prosent av lærerne på barne-trinnene og 26 prosent av lærerne på ungdomstrinnene benytter seg av dette materialet, er det ingen av lærerne på videregående skoler som benytter seg av *TOSP*.

20 prosent av lærerne oppgir at de benytter et lokalt utviklet kartleggingsmateriell. Her er det flere som oppgir at de benytter seg av *Trondheimstesten* utviklet av Trondheim kommune. En

mindre andel av lærerne oppgir at de benytter en videreutviklet variant av *Språkkompetanse i grunnleggende norsk*, med ytterligere konkretisering av kompetansepunktene. Vi har i denne evalueringen ikke gått nærmere inn på hvordan det lokale kartleggingsmateriellet er utviklet og hvordan disse eventuelt skiller seg fra det øvrige materiellet.

Videre oppgir 9 prosent at de benytter NAFOs *Kartlegging av skolefaglige ferdigheter*. Dette er ikke eksplisitt utviklet til å kartlegge elevers norskferdigheter, men ferdigheter i andre fag. Kartlegging ved hjelp av dette verktøyet bør foregå på elevens morsmål.

9 prosent av lærerne oppgir at de ikke benytter noen av de tilgjengelige kartleggingsverktøyene, men heller utøver profesjonelt skjønn i kartleggingen av norskferdigheter. Det er en høyere andel lærere ved videregående skoler (16 prosent) som oppgir dette, sammenlignet med lærere ved ungdomskoler (9 prosent) og barneskoler (5 prosent).

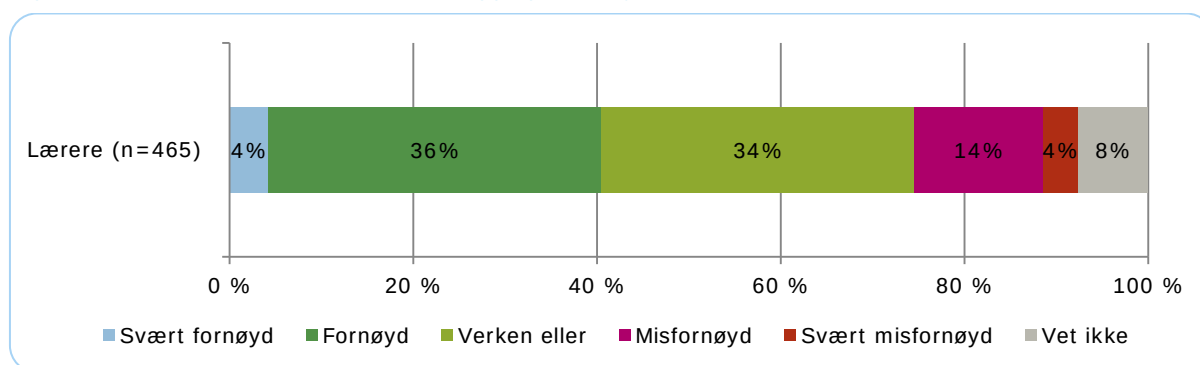
Migranorsk er et Internettbasert norskkurs beregnet på voksne⁴¹ og relateres derfor til voksenopplæringen. Likevel oppgir 2 prosent av lærere ved barneskoler og 3 prosent ved ungdomsskoler at de benytter dette materiellet i kartlegging av elevenes norskferdigheter. 13 prosent av lærerne på videregående skoler oppgir at de benytter dette materiellet.

Utover dette oppgir 36 prosent at de benytter et annet kartleggingsverktøy enn det som angis som alternativer i breddeundersøkelsen. Flere informanter oppgir at de benytter verktøyet *Kartleggeren* utviklet av Fagbokforlaget, *NSL* (Norsk som læringsspråk), *Vokal.no* (Grunnleggende norsk for tospråklige elever), *Carlsten* lesetest og *Trondheimstesten* (kartleggingsverktøy utviklet av Trondheim kommune). Flere lærere oppgir også at de benytter to eller flere kartleggingsverktøy, uten at de oppgir hvilke de bruker.

Kun 1 prosent oppgir at de benytter *FLORO* (flerspråklig ordminne, RAN og ordrepetisjon).⁴² Det er kun lærere ved barneskoler som oppgir at de benytter dette materiellet.

Videre ble lærerne i breddeundersøkelsen spurt om hvorvidt de er fornøyd med kartleggingsverktøyet som benyttes til å kartlegge elevenes norskferdigheter, jf. figur 5.5.

Figur 5.5 Lærernes tilfredshet med kartleggingsverktøyet



Figur 5.5 viser at til sammen 40 prosent av lærerne er fornøyd eller svært fornøyd med kartleggingsverktøyet de benytter. Lærere som benytter lokalt utviklet kartleggingsmateriell er noe mer

⁴¹ Migranorsk er laget som innplasseringstester på nivå utfra nivåbeskrivelsene i Det europeiske rammeverket.

⁴² FLORO er et kartleggingsmateriell som skiller seg fra de øvrige. Dette verktøyet er relatert til paragraf 5 i Opplæringsloven (svakt utviklet begrepsapparat), hvis mål er å skille mellom elever som har rett etter denne paragrafen og elever som har rett etter paragraf 2-8 og 3-12. For å benytte dette materiellet må man ha kurs og kursbevis. Hensikten med utviklingen av disse prøvene har vært å sikre at to- eller flerspråklige elever tilpasset opplæring ut fra lovfestede rettigheter. For mer informasjon se (<http://nafo.hioa.no/wp-content/uploads/2013/08/FLORO-Kognitive-spr%C3%A5k.pdf>)

fornøyd (50 prosent oppgir fornøyd eller svært fornøyd) enn lærerne som benytter *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* og *TOSP* (henholdsvis 43 og 39 prosent oppgir fornøyd eller svært fornøyd). Dette bekreftes også i intervjuer med lærere. Omtrent halvparten av informantene opplever at verktøyet, kombinert med skjønnsmessig vurdering fra læreren, gir et godt grunnlag for å fatte vedtak.

I breddeundersøkelsen og i intervjuene med lærerne har vi undersøkt *hva* ved anvendt kartleggingsverktøy lærerne er hhv. tilfreds og mindre tilfreds med. I tabell 5.2 oppsummerer vi hva lærerne er mest fornøyd med når det gjelder de ulike kartleggingsverktøyene, basert på funn fra både breddeundersøkelse og intervjuer.

Tabell 5.2 Lærernes vurdering av hva de er fornøyde med i kartleggingsverktøyene

Kartleggingsverktøy	Hva lærerne oppgir at de er fornøyd med
Språkkompetanse i grunnleggende norsk (Utdanningsdirektoratet)	- Gir god oversikt over elevens språkferdigheter og ferdighetsprofil, herunder lese-, lytte- og skriveferdigheter - Detaljert og gir et helhetlig bilde av elevens språklige kompetanser med detaljer - Oversiktlig og enkel å bruke, med klare og forståelige kriterier - Gir et bilde av hvilke språkområder eleven hhv. mestrer og strever med - Materiellet er nivåbasert og kan brukes på alle trinn - Positivt at materialet viser grad av mestring - Legger vekt på grunnleggende ferdigheter - Muliggjør måling av elevens fremskritt og utvikling - Er tilpasset hovedområder, nivåer og kompetansemål fra Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter
Kartlegging av skolefaglige ferdigheter (NAFO)	- Gir en rask oversikt over hvilket grunnlag eleven har for læring - Er en god test for å vurdere elevens lese- og skriveferdigheter
TOSP (kartlegging av verbale ferdigheter i to språk)	- Gir godt grunnlag for å vurdere elevers ervervede kompetanse - Gode oppgaver i verktøyet - God nivådeling i verktøyet, mulig å teste eleven over tid - Godt egnet for litt eldre elever (fra 8-9 år)

Oppsummert viser tilbakemeldingene at lærerne benytter valgt verktøy fordi de mener det gir en grundig forståelse for elevenes ferdigheter, elevens språknivå er og gode innspill til hva opplæringen bør vektlegge.

Undersøkelsen viser imidlertid at en forholdsvis stor andel (til sammen 18 prosent) er misfornøyd eller svært misfornøyd med kartleggingsverktøyet som benyttes. Begrunnelsen for dette er blant annet at lærerne opplever at verktøyene som benyttes er for omfattende. Tabell 5.3 oppsummerer lærernes tilbakemeldinger på hva de ikke er fornøyde med.

Tabell 5.3 Lærernes vurdering av hva de er misfornøyde med når det gjelder ulike kartleggingsverktøy

Kartleggingsverktøy	Hva lærerne oppgir de er misfornøyd med
Språkkompetanse i grunnleggende norsk (Utdanningsdirektoratet)	- For omfattende og tidkrevende. Bruker lang tid før vedtak fattes - For generelle ferdighetsmål som legger opp til tolkninger og skjønnsmessige vurderinger fra lærerne. Lærere vurderer måloppnåelse forskjellig og følgelig blir lærernes kompetanse avgjørende. - Strenge krav til hva som kreves av kompetanse til elevene på enkelte nivå, og mindre anvendelig for elever i 1.-3. trinn - kompetansemålene vurderes å være for høye
TOSP (kartlegging av verbale ferdigheter i to språk)	- Manglende relevante bilder og eksempler - Oppgavene er foreldet og lite relevante - Vanskelig for lærere uten andrespråkkompetanse å vurdere resultatet av kartleggingen

Funn fra breddeundersøkelse og kvalitative intervjuer med lærere viser at mange mener at kartleggingsverktøyet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er for omfattende. Flere lærere gir tilbakemelding om at det ikke er mulig å gjennomføre hele kartleggingen for alle elever som skal kartlegges. I breddeundersøkelsen oppgir flere lærere at verktøyet er for lite konkret og ikke gir gode nok målbare resultater. At verktøyet vurderes som for lite konkret fremkommer også i kvalitative intervjuer med lærere. Flere oppgir at kartleggingen fort blir for skjønnsbasert når de skal vurdere ferdighetsnivå etter kriteriene: «mye hjelp», «litt hjelp» og «uten hjelp». Det er derfor viktig hvem som gjennomfører kartleggingen og lærernes kompetanse blir avgjørende.

Samtidig er det også flere lærere som tar til orde for at kartleggingsverktøyene *må* være omfattende og at det, uavhengig av selve verktøyet, alltid kreves stor grad av faglig og skjønnsmessig vurdering for å sikre at elevenes ferdigheter blir godt nok vurdert. På bakgrunn av dette gir flere lærere tilbakemelding om at det ikke er kartleggingsverktøyet det er noe galt med, men heller for lite kompetanse, tid og ressurser til å prioritere dette arbeidet. Kartleggingskompetanse og kompetanse på å anvende det aktuelle kartleggingsverktøyet og forståelsen av hva verktøyet faktisk gir svar på, oppleves til dels som mangelfull. Dette støttes av forskerne Palm og Ryen som har vurdert om *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er hensiktsmessig for å vurdere andrespråkelevers språkkompetanse.⁴³ Undersøkelsen viser at flere av informantene mener at verktøyet kan bidra til mer tilpasset og systematisk andrespråkopplæring og bedre vurdering av andrespråkelevenes språkkompetanse. Samtidig konkluderer forskerne med at det er flere utfordringer knyttet til å bruke vurderingsverktøyet og dette blant annet skyldes mangelfull kompetanse på andrespråktilegnelse og vurdering av elevenes språkkompetanse.

I breddeundersøkelsen ble lærerne også bedt om å beskrive hva som bør endres for å sikre at verktøyene bedre kan tilpasses målgruppen. Tabell 5.4 oppsummerer de viktigste tilbakemeldingene på ulike kartleggingsverktøy, basert på funn fra breddeundersøkelse og intervjuer.

⁴³ Palm, K. og E. Ryen (2014). *Vurdering av andrespråksinnlærere – en utfordring i skolen*. Acta Didactica Norge

Tabell 5.4 Lærernes tilbakemeldinger om hva som bør endres i kartleggingsverktøyene

Kartleggingsverktøy	Hva lærerne mener bør endres
Språkkompetanse i grunnleggende norsk (Utdanningsdirektoratet)	- Bedre veileder som sier noe om hva som skal forventes av elevene på ulike nivåer og trinn - Ytterligere konkretisering av målene og tydeliggjøring av hva som forventes av elevene når det gjelder begreps-, lese- og tekstforståelse - Få bedre frem elevens ordkunnskaper og begrepsforståelse, være seg setningsnivå (syntaks) og om elevene skriver ord riktig (ortografi)
TOSP (kartlegging av verbale ferdigheter i to språk)	- Nyere og oppdaterte eksempler og bilder tilpasset de ulike trinnene
Andre kommentarer	- Utvikle et eget kartleggingsverktøy tilpasset elever i innføringstilbud - Kartleggingsverktøy som kartlegger ferdigheter på morsmål

Tabell 5.4 viser at kartleggingsverktøyene i større grad må tilpasses ulike aldersgrupper. I tillegg ønsker mange en tydeliggjøring av forventningene som stilles til elever på ulike nivå og trinn og knyttet til ulike ferdigheter.

5.1.3 utfordringer knyttet til kartlegging

Kartlegging av elevene danner grunnlag for vurderingen av hvilket tilbud en elev med rett på særskilt språkopplæring får. Coelho (2012)⁴⁴ fremhever flere viktige forutsetninger som må være til stede for at kartleggingen skal være hensiktsmessig. Hun påpeker blant annet at det er viktig med tilpassede kartleggingsverktøy. I følge Coelho har ikke verktøy som brukes for å vurdere språkutvikling hos majoritetselever nødvendigvis gyldighet i vurdering av minoritetsspråklige elever, da en slik vurdering ikke vil være nyttig for å vurdere hva som bør være neste steg i elevens andrespråkutvikling. Dette er også et av hovedpoengene i Randen (2014)⁴⁵ sin doktoravhandling om kartlegging av minoritetsspråklige elever. Funn fra intervjuer med lærere i kasusundersøkelsen viser at flere lærere benytter nasjonale prøver som et utgangspunkt for, eller som del av, kartleggingen av minoritetsspråklige elever. I henhold til Coelho og Randen sin forskning er det fare for at en slik praksis gir ikke-valide resultater, da nasjonale prøver ikke er normert for minoritetsspråklige elever og heller ikke er utviklet med tanke på denne type kartlegging.

Blant annet med utgangspunktet i en slik bekymring, er det enkelte skoleeiere og skoleledere som uttrykker ønske om at det kommer tydeligere føringer fra sentralt hold om hvilket kartleggingsverktøy som skal benyttes. Både skoleeiere, skoleledere og lærere som er intervjuet oppgir at det er utfordrende å etablere felles praksis for dette ved skolene. Dette fører til at skolene og lærerne kartlegger elevene på ulik måte og flere informanter uttrykker bekymring for at elevene vurderes på lik måte.

Både Coelho og Randen argumenterer videre for at lærerens kompetanse er avgjørende for at kartleggingen gjennomføres på en god måte og at det foretas en riktig vurdering av elevens ferdigheter i etterkant av kartleggingen. Undersøkelsen viser at flere informanter, både skoleledere og lærere, stiller spørsmål ved hvorvidt lærerne har nødvendig kompetanse til å gjennomføre kartlegging og vurdere elevens ferdigheter på bakgrunn av denne.

I henhold til regelverket skal elevene kartlegges flere ganger underveis i skoleåret for å vurdere eventuell overføring til ordinær undervisning. Utdanningsdirektoratets kartleggingsverktøy *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er i utgangspunktet utviklet med tanke på en slik un-

⁴⁴ Coelho, E. (2012). *Language and learning in multilingual classrooms: a practical approach*. Bristol: Multilingual Matters.

⁴⁵ Randen, G (2014). Tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Kartlegging av minoritetsspråklige skolebegynneres språkferdigheter. Bergen: Universitetet i Bergen

derveisvurdering og jf. figur 5.4 oppgir hele 62 prosent av lærerne at de benytter dette verktøyet. Funn fra intervjuene i kasusundersøkelsen indikerer imidlertid at skolene i liten grad gjennomfører kontinuerlig kartlegging av elevene. Elevene blir i all hovedsak kartlagt ved begynnelsen av skoleåret. Begrunnelsen for dette er at kartlegging tar tid og at det ikke er avsatt ressurser til å gjennomføre flere kartlegginger i løpet av skoleåret. Jf. undersøkelsen mener mange lærere at kartleggingsverktøyet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk* er for omfattende og intervjuene tyder på at lærerne ikke har tid til å kartlegge elevene flere ganger i skoleløpet, slik som var tanken med dette verktøyet. Undersøkelsen indikerer med andre ord at kun få skoler gjennomfører kontinuerlige kartlegginger, slik regelverket pålegger dem.

5.2 Utfall av kartlegging: Omfang og innhold i enkeltvedtak

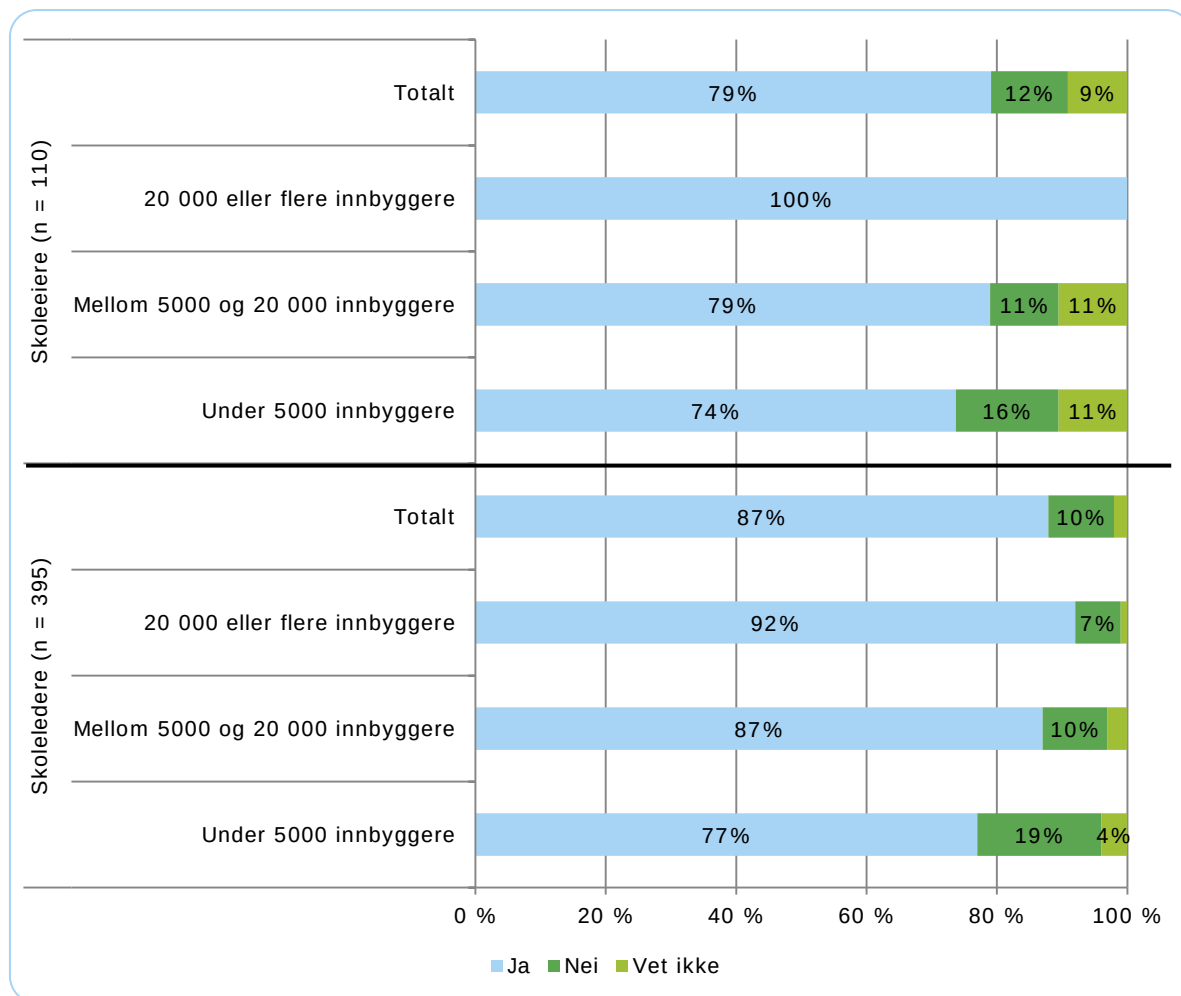
Utfall av kartleggingen skal fremgå i enkeltvedtak. Hvis kartleggingen viser at eleven har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær opplæring, skal det fattes enkeltvedtak om at eleven ikke har rett til særskilt språkopplæring. Dersom kartleggingen konkluderer med at eleven har rett til særskilt språkopplæring, skal det fattes et enkeltvedtak om hva som tilbys. Det skal også fattes et enkeltvedtak når den særskilte språkopplæringen opphører.

Dersom særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever er organisert i egne grupper, klasser eller skoler, det vil si som en type innføringstilbud, skal dette fremgå av enkeltvedtaket. Særskilt språkopplæring organisert på denne måten kan vare inntil to år, men vedtaket kan bare fattes for ett år om gangen. I vedtaket kan det for denne perioden gjøres avvik fra læreplanen der hvor det vurderes nødvendig for å ivareta elevens behov og fra elev eller foreldre/foresatte skal samtykke i vedtaket.

De påfølgende figurene tyder på at mange skoleeiere ikke fatter enkeltvedtak for alle elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring, og at innholdet i enkeltvedtakene er mangelfullt.

Figur 5.6 viser hvorvidt skoleeiere og skoleledere er enige i at det fattes vedtak for *alle* minoritetsspråklige elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring.

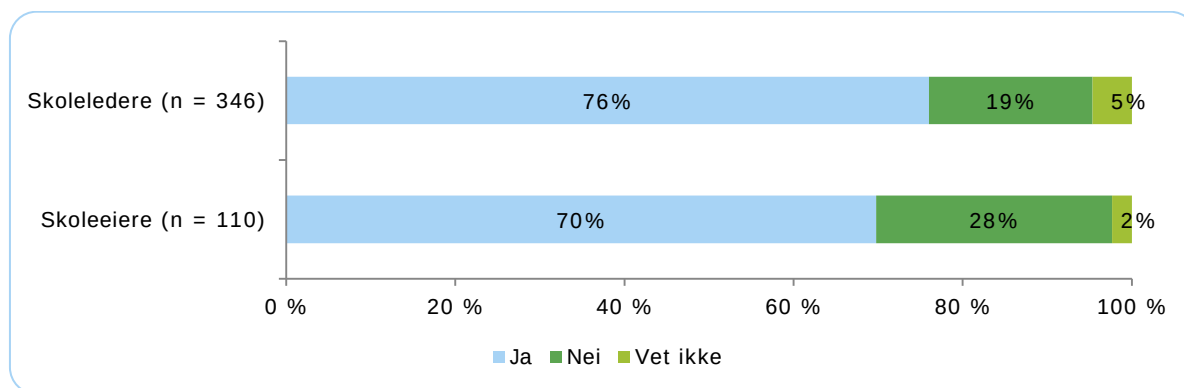
Figur 5.6: Til skoleeiere og skoleledere: Fattes det vedtak for *alle* minoritetsspråklige elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring?



Figur 5.6 viser at 79 prosent av skoleeierne og 87 prosent av skolelederne oppgir at det fattes enkeltvedtak for *alle* minoritetsspråklige elever som kan ha behov for særskilt språkopplæring. Videre viser figuren at andelen som samtykker i at det fattes vedtak er større i store kommuner enn i små kommuner, både når det gjelder skoleeiere og skoleledere. Nærmere analyser viser at det er en liten forskjell mellom hvordan skoleledere på grunnskoler og skoleledere på videregående skoler svarer på dette spørsmålet. Mens 91 prosent av lederne på barneskoler oppgir at det fattes vedtak for alle minoritetsspråklige elever, oppgir henholdsvis 87 og 84 prosent av skoleledere på ungdomsskoler og videregående skoler det samme.

Selv om skoleleder i praksis er den som sørger for at kartlegging gjennomføres og enkeltvedtak fattes, er dette i henhold til opplæringsloven skoleeiers ansvar. Det er derfor nødvendig at skoleeier har oversikt over hvordan skolene ivaretar elevenes rettigheter på dette område. En måte å følge opp dette på, er å kontrollere og ha oversikt over enkeltvedtakene. Undersøkelsen viser imidlertid at en relativt stor andel ikke innrapporterer enkeltvedtak, jf. figur 5.7.

Figur 5.7 Til skoleledere og skoleeiere: Rapporteres enkeltvedtakene til kommunen?



Figur 5.7 illustrerer at 76 prosent av skolelederne oppgir at enkeltvedtakene rapporteres til kommunen (skoleeier), mens 70 prosent av skoleeierne (kommuner) svarer det samme. Nærmere analyser av skoleledernes svar viser at det ikke er noen forskjeller mellom skoleledere på grunnskoler og skoleledere på videregående skoler om de rapporterer enkeltvedtakene til kommunen/fylkeskommunen eller ikke.

Funn fra breddeundersøkelsen kan tyde på at skoleleder og skoleeier ikke følger opp innrapporteringskravet godt nok og at skoleeier ikke har oversikt og kunnskap om hvor mange elever i kommunen som har vedtak om særskilt språkopplæring. Funnene samsvarer også med funn fra tidligere undersøkelser.⁴⁶ Oversikt over utviklingen av elever som kan ha og har krav på særskilt språkopplæring er vesentlig dersom skoleeier skal prioritere dette arbeidet, herunder avsette nødvendige ressurser. At 30 prosent av skoleeiere (kommuner) oppgir at de de ikke får innrapportert (eller ikke vet om de får det) enkeltvedtak fra skolene, er derfor bekymringsverdig sett i lys av skoleeiers overordnede ansvar for sikre at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir oppfylt.

Som redegjort for i metodekapittelet ble skoleeierundersøkelsen kun sendt til kommunale skoleeiere. I intervjuer med informanter fra samtlige fylkeskommuner fremkommer det imidlertid at ovennevnte funn fra breddeundersøkelsen er gjenkjennbare. Når det gjelder videregående skole og enkeltvedtak er det, som vi skal komme tilbake til i kapittel 6, noen særskilt utfordringer knyttet til tolkningen av regelverket for den delen av innføringstilbud som blir gitt som et år 0 og som ikke tar av elevenes opplæringsrett. For dette tilbudet viser undersøkelsen at flertallet av fylkeskommunen har tolket regelverket dithen at det siden tilbudet ikke tar av opplæringsretten, og dermed ikke faller inn under opplæringsloven, er det ikke nødvendig å fatte enkeltvedtak for elevene som benytter seg av dette tilbudet. I noen tilfeller fatter skolene likevel enkeltvedtak for elever i innføringstilbud som år 0. I disse tilfellene brukes vedtakene som en dokumentasjon til internt bruk på skolen og kun et fåtall av fylkeskommunale skoleeiere har oversikt over antall elever i innføringstilbud der det gis som et år 0 på videregående skole. Da enkeltvedtak som rapporteres inn til skoleeier er en måte for skoleeier å holde oversikt over hvor mange elever som har behov for ekstra støtte i undervisningen, kan det stilles spørsmålstegn ved denne praksisen.

5.2.1.1 Innhold i enkeltvedtakene

UDIR har publisert retningslinjer for hva enkeltvedtakene skal inneholde av informasjon og det er også utarbeidet et forslag til mal for hvordan enkeltvedtakene kan se ut.⁴⁷ I tekstboks 5.1 fremkommer det hva som skal fremgå i enkeltvedtakene.⁴⁸

⁴⁶ Rambøll (2011). *Evaluering og implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter*. http://www.udir.no/globalassets/upload/rapporter/2011/4/lareplaner_minoritetspraktlige.pdf

⁴⁷ Utdanningsdirektoratet, hjemmeside (2014). <http://www.udir.no/Spesielt-for/Minoritetspraktlige-elever/regelverk/skole-faser/4-Fatt-enkeltvedtak/>

- **Elevens navn**
- **Hva det fattes vedtak om,** herunder:
 - hva slags type særskilt språkopplæring eleven skal ha (innføringstilbud, morsmål, tospråklig fagopplæring og/eller særskilt norsk)
 - hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha
 - hvilken læreplan i norsk som skal benyttes for eleven
 - hvor og hvordan opplæringen skal gis og organiseres
 - eventuelt avvik fra fag- og timefordeling
 - om eleven skal følge ordinær opplæring i enkelte fag
- **Hvorfor det fattes vedtak,** herunder
 - vise til lovbestemmelsen som vedtaket bygger på
 - vise til kartleggingen og si hva den viste
 - hvis innføringstilbud tilbys, må det fremgå at dette er vurdert å være til elevens beste
- **Vedtaketets varighet (maksimalt ett år)**
- **Klageadgang,** herunder
 - frist
 - klageinstans
 - fremgangsmåte ved klage
 - innsynsmuligheter

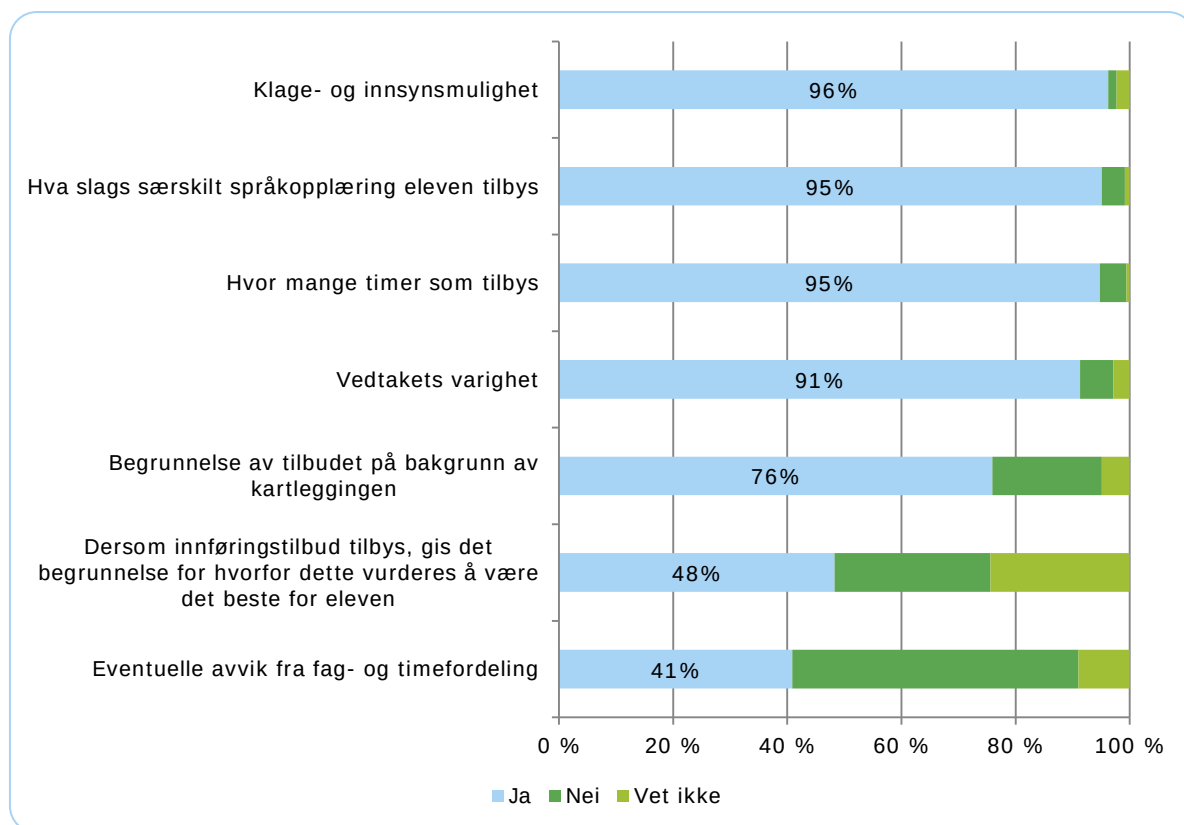
Jf. tekstboks 5.1 skal det i enkeltvedtakene fremkomme hva det fattes vedtak om, det vil si en beskrivelse av hva slags type særskilt språkopplæring eleven vurderes å ha krav på, hvor mange timer undervisningen skal omfatte, eventuelle avvik fra normal fag- og timefordeling og hvor og når undervisningen skal finne sted. I tillegg skal det gis en beskrivelse av hvorfor det fattes vedtak ved å vise til kartleggingen som er gjennomført, og dersom det er innføring som tilbys skal det fremkomme hvorfor dette er vurdert til å være til elevens beste. Videre skal enkeltvedtaket si noe om hvor lenge vedtaket er gyldig (i henhold til regelverket maks ett år) og det skal opplyses om klagemuligheter for elev og foreldre/foresatte.

Undersøkelsen viser imidlertid at de færreste skoler har rutiner og/eller maler for enkeltvedtak som sikrer at alle UDIR sine anbefalte punkter faktisk fylles ut. Figur 5.8 under viser hva skoleledere oppgir at enkeltvedtakene inneholder⁴⁹.

⁴⁸ Punktene er i sin helhet hentet fra Utdanningsdirektoratet sine hjemmesider med beskrivelse av krav til innhold i enkeltvedtakene.

⁴⁹ I undersøkelsen ble dette spørsmålet stilt kun til skoleledere, da vi gikk ut fra at skoleleder sitter tettest på vedtakene og har kunnskap om hva de inneholder.

Figur 5.8: Til skoleledere: Innhold i enkeltvedtakene (n=395)



Figur 5.8 viser at flertallet av skolelederne oppgir at enkeltvedtakene inneholder en beskrivelse av klage- og innsynsmulighet (96 prosent), hva slags tilbud eleven skal få (95 prosent), hvor mange timer som tilbys (95 prosent), og vedtakets varighet (91 prosent). 76 prosent oppgir at vedtaket inkluderer en begrunnelse av tilbudet på bakgrunn av kartleggingen. Kun 41 prosent av skolelederne oppgir at eventuelle avvik fra fag- og timefordeling presiseres i vedtakene. Det er ingen forskjeller mellom skoleledere på grunnskoler og videregående skoler når det gjelder hva de oppgir at enkeltvedtakene inneholder. Funnene indikerer at formelle og juridiske krav i stor grad oppfylles, men at dette i mindre grad gjelder kravet om å begrunne tilbudet og å oppgi hvorvidt eleven skal ha avvik fra ordinær fag- og timefordeling. Dette inntrykket bekreftes av en gjennomgang og analyse av 52 enkeltvedtak fra skolene som ble besøkt i forbindelse med kasus-besøkene. Tekstboks 5.2 oppsummerer hovedfunnene fra gjennomgangen.

Tekstboks 5.2 Oppsummering av funn fra analyser av enkeltvedtak

- **Elevens navn:** Elevens navn fremkommer i alle vedtakene.
- **Hva det fattes vedtak om:** Det varierer i hvilken grad kravene til beskrivelsen av hva det fattes vedtak om oppfylles. Flere av vedtakene inneholder *ikke* opplysninger om hva slags type særskilt språkopplæring som skal gis. Hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha, fremkommer imidlertid i alle vedtakene. Hvordan opplæringen skal gis, og krav til personalets kompetanse blir kun spesifisert i enkeltvedtakene fra noen få skoler. Kravet om at det skal spesifiseres om det er innvilget avvik fra fag- og timefordelingen, fremkommer bare i vedtaket fra én videregående skole. Hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres er i flesteparten av vedtakene beskrevet med en setning som lyder omtrent som: «*Opplæring vil bli gitt i stor eller liten gruppe eller som støtte i klassen etter behov*». Vedtak fra én videregående skole beskrivernår og hvor opplæringen skal gis med henvisning til konkret tidspunkt og klasserom.
- **Hvorfor det fattes vedtak:** Alle vedtakene viser til opplæringslovens § 3-12 eller § 2-8, og at det er gjennomført en kartlegging som danner grunnlaget for vedtaket. Det varierer imidlertid i hvilken grad det er spesifisert hva kartleggingen viste. I flertallet av vedtakene blir ikke kartlegging nevnt, mens et lite mindretall skiller seg ut ved å spesifiserer hvilket nivå eleven scoret på i de ulike delene av kartleggingen, og gir således en relativt utførlig beskrivelse av elevens ferdigheter også i selve vedtaksteksten.
- **Vedtaketets varighet:** Vedtakets varighet er spesifisert i flertallet av vedtakene, og det vanligste er at vedtaket varer ett skoleår. I flere vedtak er imidlertid ikke varigheten på tilbudet som gis, spesifisert.
- **Klagemulighet:** Alle vedtakene inneholder informasjon om frist for klage, fremgangsmåte for klage og hvem som er klageinstans. Innsynsmuligheter er imidlertid ikke spesifisert i noen av enkeltvedtakene.

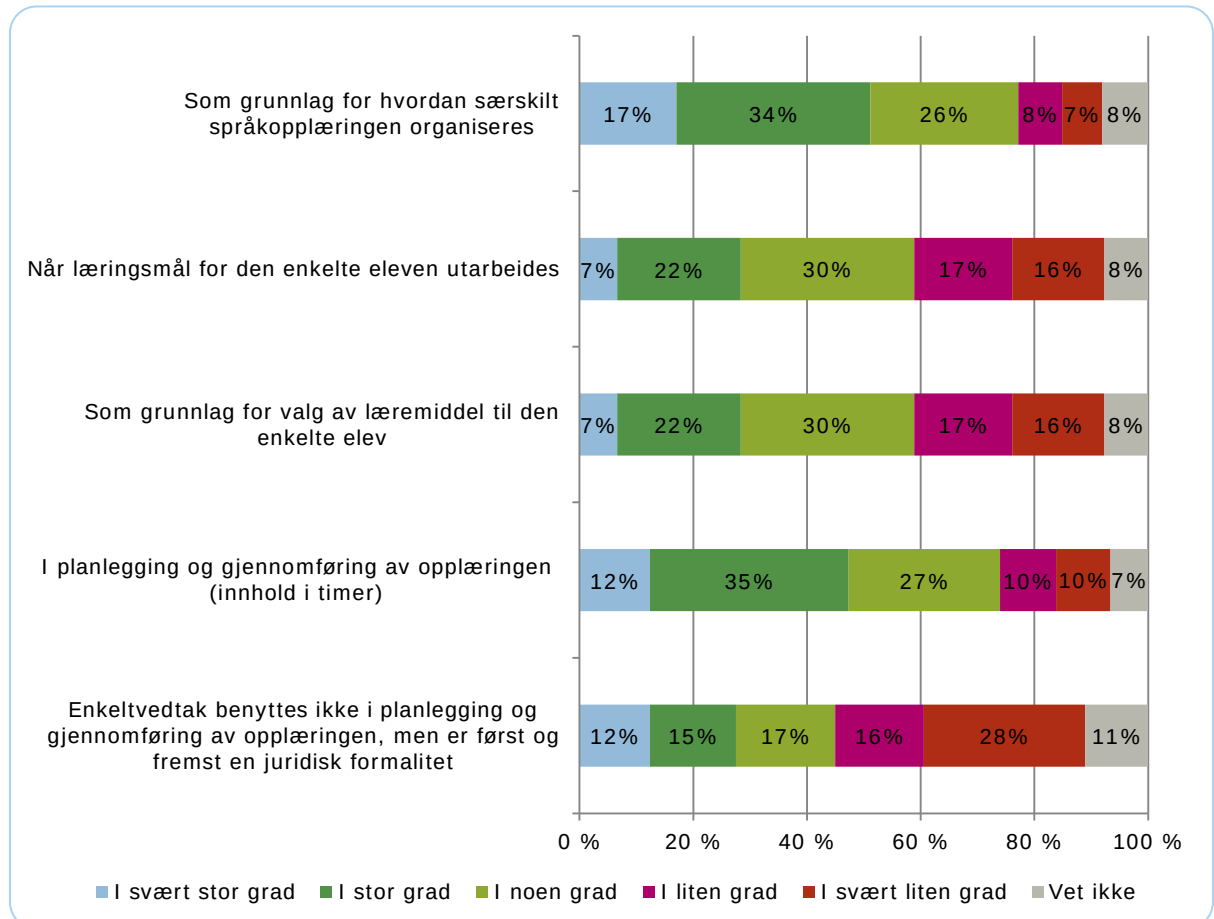
5.2.2 Enkeltvedtak som kilde til utvikling av tilbud

Et tema i evalueringen er hvorvidt enkeltvedtakene benyttes som et pedagogisk verktøy i utviklingen av undervisningsopplegget til elever som får særskilt språkopplæring, eller om vedtaket kun har status som en juridisk formalitet. Med pedagogisk verktøy menes at enkeltvedtaket aktivt benyttes av lærerne som underviser eleven og at kartleggingen som ligger til grunn for vedtaket er styrende eller veiledende for planlegging av undervisningen.

På bakgrunn av gjennomgang av enkeltvedtak og mangel på beskrivelse av elevens resultater på kartleggingsprøver, er det mye som tyder på at enkeltvedtakene i liten grad fungerer som et pedagogisk verktøy i undervisningsplanleggingen. De fleste vedtakene begrunner ikke hvorfor særskilt språkopplæring er innvilget og følgelig er de lite egnet som pedagogisk verktøy. Det er vanskelig å se at enkeltvedtakene kan benyttes i utvikling av tilbud til elevene, noe som til dels bekreftes i breddeundersøkelsene.

Figur 5.9 viser lærernes svar på ulike påstander om hvordan enkeltvedtakene benyttes, mens figur 5.10 viser hvordan skoleeierne og skolelederne svarer på spørsmål om enkeltvedtakene som pedagogisk verktøy versus en juridisk formalitet.

Figur 5.9 Til lærerne: Påstander om hvordan enkeltvedtakene benyttes (n=469)



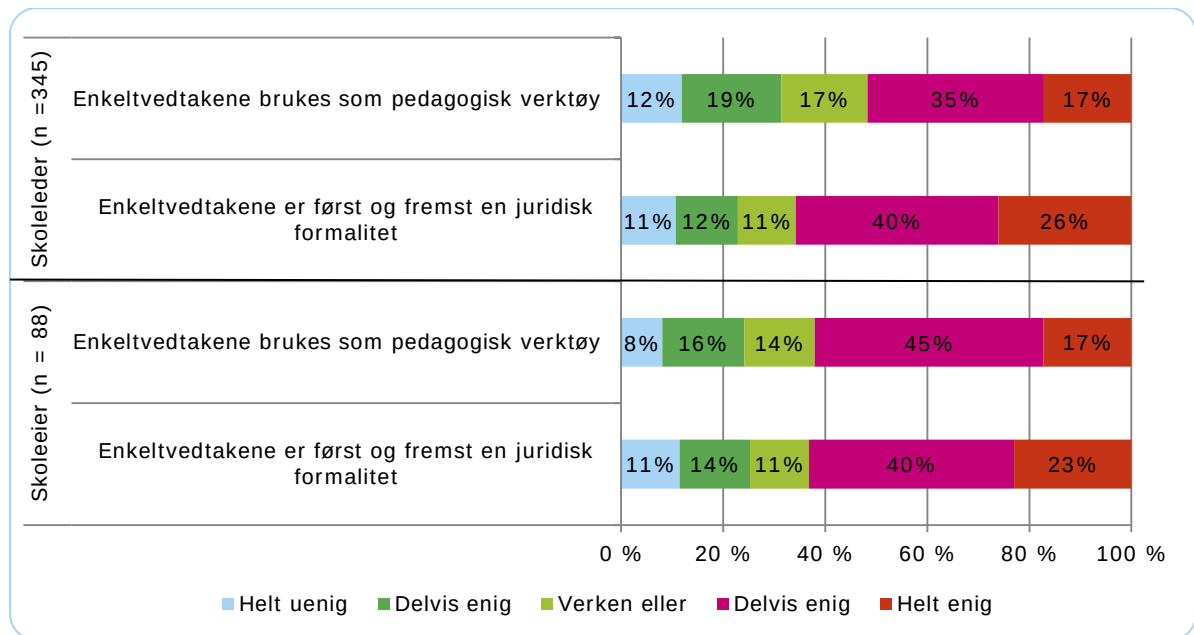
Figur 5.9 viser at flest lærere oppgir at enkeltvedtakene benyttes som grunnlag for organisering, planlegging og gjennomføring av opplæringen (innhold i timer). 29 prosent av lærere oppgir at enkeltvedtakene benyttes når læringsmål for den enkelte elevene utarbeides. Samme andel oppgir at vedtakene benyttes som grunnlag for valg av læremiddel til den enkelte elev.

Det er litt forskjell mellom lærere i grunnskolen og lærere i videregående skole. Lærere i videregående opplæring svarer i mindre grad at de bruker enkeltvedtak som «*grunnlag for valg av læremiddel til den enkelte elev*» (14 prosent som oppgir i svært stor eller stor grad), enn hva lærere ved grunnskolen gjør (35 prosent som oppgir i svært stor eller stor grad). De svarer også i mindre grad at enkeltvedtakene benyttes i utviklingen av læringsmål for den enkelte elev (23 prosent som oppgir i svært stor eller stor grad), enn lærere på grunnskolen (40 prosent som oppgir i svært stor eller stor grad).

Mens 27 prosent av lærerne oppgir at enkeltvedtak i «stor» eller «svært stor grad» er en juridisk formalitet, oppgir 44 prosent at de i «liten» eller i svært liten grad mener at enkeltvedtak først og fremst er en juridisk formalitet og ikke benyttes til planlegging og gjennomføring av undervisningen.

Figur 5.10 viser andel skoleledere og skoleeiere som sier seg hhv. enig eller uenig i påstanden om at enkeltvedtakene brukes som pedagogisk verktøy og påstanden om at enkeltvedtakene først og fremst er en juridisk formalitet.

5.10 Til skoleeiere og skoleledere: Påstander hva enkeltvedtakene brukes som



Figur 5.10 viser at 66 prosent av skolelederne og 63 prosent av skoleeierne sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at «enkeltvedtakene først og fremst er en juridisk formalitet». 52 prosent av skolelederne og 62 prosent av skoleeierne er helt eller delvis enig i at «enkeltvedtakene brukes som et pedagogisk verktøy». Det er ingen forskjeller mellom skoleledere på grunnskoler og videregående skoler sine svar på disse påstandene.

5.3 Kompetanse, fagmiljø og kvalitetsutvikling hos skoleeier og på skolene

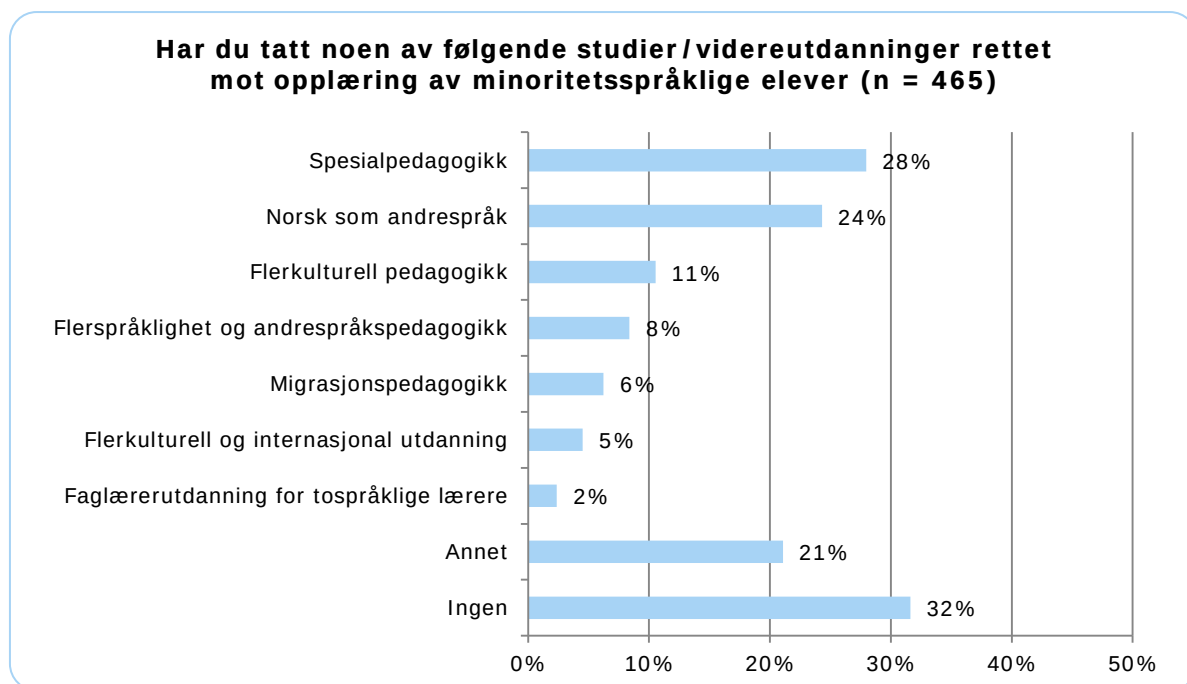
Tilgang på kvalifiserte personell påvirker hva slags tilbud skolene kan gi elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Kvalifiserte og kompetente lærere er viktige både for å kartlegge elevene, vurdere resultater av kartleggingen og for utvikling av undervisningstilbudet til elevgruppen. Kompetanse i denne sammenheng handler blant annet om andrespråkdidaktisk kompetanse, kompetanse innen flerspråklighet og flerspråklig utvikling, flerkulturell pedagogikk, tverrkulturell kommunikasjon og kulturkompetanse.⁵⁰ Østberg-utvalget anbefalte i sin utredning av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever at alle lærere bør ha kompetanse på norsk som andrespråk og kunnskap om flerspråklighet.⁵¹

Figur 5.11 viser studiebakgrunn og/eller type videreutdanning som oppgis av lærere som underviser minoritetsspråklige elever.

⁵⁰ Svendsen og Thorshaug (2014). «Helhetlig oppfølging – Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplæringssituasjon». Trondheim, NTNU Samfunnsforskning, <http://samforsk.no/Publikasjoner/Helhetlig%20oppf%C3%B8lgning%20WEB.pdf>

⁵¹ NOU 2010:7. Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/>

Figur 5.11 Til lærerne: Oversikt over studier og videreutdanning for lærere (n=465) (Flere svar mulig)



Figur 5.11 viser at 32 prosent av lærerne oppgir at de ikke har tatt studier eller videreutdanning rettet mot opplæring av minoritetsspråklige elever. Av de som oppgir å ha studiebakgrunn eller videreutdanning som er relevant for opplæring av minoritetsspråklige elever, skiller *spesialpedagogikk* seg ut som det som nevnes hyppigst. 28 prosent av lærerne som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring oppgir at de har studier/videreutdanning i spesialpedagogikk. Vi vet imidlertid for lite om hvorvidt dette gir tilstrekkelig kompetanse på opplæring av elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Spesialpedagogikk gir kompetanse på å undervise og tilrettelegge for alle elever med spesielle behov og er således ikke rettet spesielt mot målgruppen for særskilt språkopplæring.

Videre kan vi lese av figuren at 24 prosent av lærerne oppgir at de har tatt (videre)utdanning innen *norsk som andrespråk*. Undersøkelsen viser at lærere i videregående skole (40 prosent) i større grad oppgir å ha tatt utdanning i norsk som andrespråk sammenlignet med lærere i barne-skolen. Når det gjelder de øvrige studiene/videreutdanningene i figur 5.11 er det ingen vesentlige forskjeller mellom lærere ved ulike skoleslag.

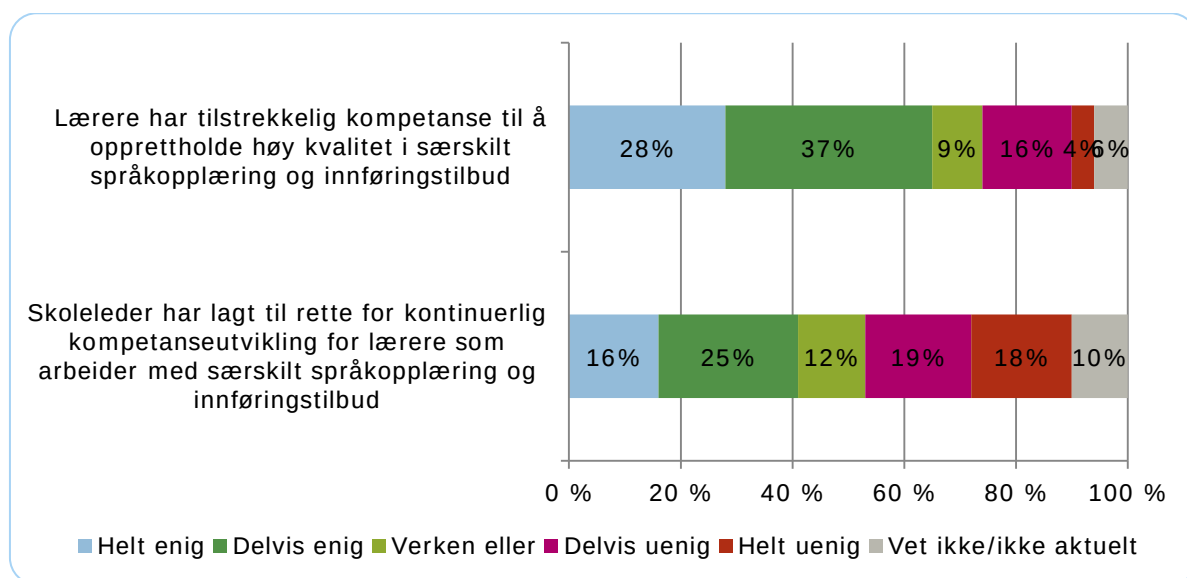
21 prosent av lærerne oppgir at de har tatt andre studier eller videreutdanning som er relevant for opplæring av minoritetsspråklige elever enn det som er oppgitt som alternativer i spørreundersøkelsen. Nærmere analyse av hva som oppgis som «annet», viser at det er stor variasjon i hva slags videreutdanning lærerne tar. Studier og videreutdanning i lesing og tekstkunnskap blir hyppig nevnt blant de som oppgir at de har tatt andre studier eller videreutdanninger. I likhet med spesialpedagogikk er det imidlertid viktig å påpeke at dette er utdanninger som ikke er spesielt rettet mot å undervise minoritetsspråklige elever.

Funn fra kasusundersøkelsen og kvalitative intervjuer viser at det er store variasjoner mellom skoler og skoleeiere når det gjelder tilgang på lærere med spesielt relevant kompetanse på å undervise minoritetsspråklige elever. Dette henger i noen grad sammen med størrelsen på kommune/fylkeskommune og antall elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Skoler med mange elever med vedtak om særskilt språkopplæring har gjennomgående større tilgang på lærere med kompetanse på målgruppen sammenlignet med skoler der det er få elever med vedtak. Flere informanter oppgir at det er spesielt utfordrende å få tak i morsmålslærere til denne elevgruppen

og dette fremheves som den viktigste grunnen til at mange skoler ikke gir tilbud om særskilt språkopplæring. Samtlige informanter i kasusundersøkelsene oppgir at de ønsker og ser behovet for mer ressurser til kompetanseheving blant lærere som underviser minoritetsspråklige elever generelt og elever med vedtak om særskilt språkopplæring spesielt. Spesielt fremheves behovet for flere tospråklige faglærere og morsmålslærere. Sett i lys av at antall elever med behov for særskilt språkopplæring sannsynligvis vil øke de neste årene, fremstår dette som et prekært behov.

Til tross for at en forholdsvis liten andel av lærerne oppgir at de har studier og/eller videreutdanning rettet mot opplæring av minoritetsspråklige elever og til tross for at det store flertallet av informantene fra kasusundersøkelsen oppgir at det er behov for flere lærere med kompetanse på elevgruppen, viser spørreundersøkelsen at lærerne i stor grad mener at de har tilstrekkelig kompetanse til å opprettholde høy kvalitet på opplæringstilbudet, jf. figur 5.12.

Figur 5.12 Til lærerne: Påstander om kompetanse (n=465)



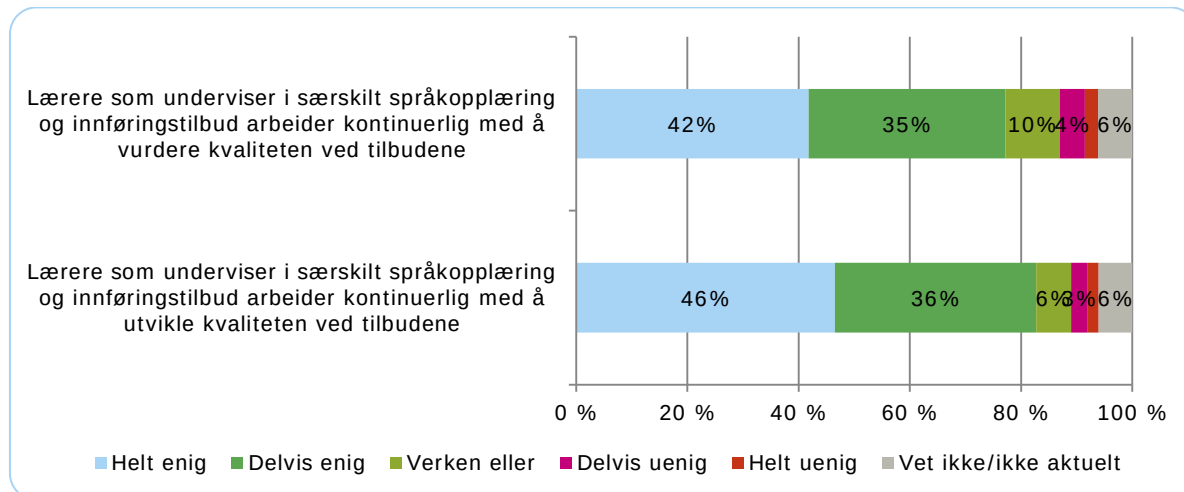
Figur 5.12 viser at et flertall (til sammen 65 prosent) av lærerne oppgir at de er helt eller delvis enige i at lærere har tilstrekkelig kompetanse til å opprettholde høy kvalitet i særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Lærerne på ungdomsskoler (72 prosent) er i større grad enige (helt enig og delvis enig) i påstanden om at lærere har tilstrekkelig kompetanse, sammenlignet med lærere på barneskoler (65 prosent) og videregående skoler (60 prosent).

En mindre andel lærere (41 prosent) er helt eller delvis enige i at skolelederne har lagt til rette for kontinuerlig kompetanseutvikling av lærere som arbeider med særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Det er en noe høyere andel lærere på ungdomsskoler (47 prosent) og videregående skoler (44 prosent) som er enig i at skolelederne har lagt til rette for kompetanseutvikling, sammenlignet med lærere på barneskoler (39 prosent).

Diskrepansen mellom hvordan lærerne i breddeundersøkelsen vurderer lærerstandens generelle kompetanse på å opprettholde høy kvalitet i særskilt språkopplæring, og tilbakemeldingene fra informantene i kasusundersøkelsen om behovet for flere lærere med kompetanse rettet mot å undervise minoritetsspråklige elever, kan i noen grad forklares ved at det på mange skoler er lærere som, på tross av mangel på spesielt relevant kompetanse, har lang erfaring i å undervise målgruppen. Dette kan i noen grad veie opp for mangel på spesielt relevant kompetanse. I tillegg fremkommer det at engasjement og vilje til å prioritere arbeidet med å vurdere og videreutvikle kvaliteten på tilbudet i særskilt språkopplæring, både fra skoleleder og lærerne selv, er sentralt. Både i breddeundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene fra kasusundersøkelsen, fremkommer det at både lærere og skoleledere ved et flertall av skolene opplever at dette arbeidet prioriteres.

Figur 5.13 viser lærernes svar på påstander om skolens arbeid med kvalitetsutvikling av særskilt språkopplæring og innføringstilbud.

Figur 5.13 Til lærerne: Påstander om kvalitetsutvikling av særskilt språkopplæring / innføringstilbud (n=465)



Som figur 5.13 viser, er et flertall av lærerne helt eller delvis enige i at lærere som underviser i særskilt språkopplæring og innføringstilbud arbeider kontinuerlig med å vurdere (77 prosent) og med å utvikle (82 prosent) kvaliteten på tilbudene som gis. Sammenligner vi svarene fra lærere som underviser på barneskoler, ungdomsskoler og videregående skoler, finner vi at lærere på videregående skoler i noe mindre grad oppgir at de arbeider kontinuerlig med å vurdere og utvikle kvaliteten på tilbudene, enn hva lærere på barneskoler og ungdomsskolelærerne gjør.

Gjennom de kvalitative intervjuene fremkommer det imidlertid også at lærerne etterspør mer bistand fra skoleleder og skoleeier i dette arbeidet. Skolelederne på sin side etterspør mer ressurser fra skoleeier. Gjennom kasusundersøkelsene fremkommer det at både skoleledere og lærere opplever at de nasjonale satsinger på kompetanse innen realfag nå går på bekostning av kompetanse og kvalitetsutvikling av tilbudet til denne elevgruppen. Kompetanseutvikling styres av nasjonale føringer og skolene blir nødt til å prioritere dette som satsningsområde.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for evalueringens funn når det gjelder hvilke rutiner skoleeier og skoler har for kartlegging og enkeltvedtak for elever som vurderes til å ha rett til særskilt språkopplæring. I tillegg har vi belyst funn om lærernes kompetanse og kvalitetsutvikling i tilbudet som gis.

Det er skoleeier (kommune/fylkeskommune) som etter opplæringsloven har ansvar for å gjennomføre kartlegging av elevene og å fatte enkeltvedtak. Funn fra kasusundersøkelsene tyder på at den praktiske gjennomføringen av kartleggingen i all hovedsak er delegert til skoleleder, men at mange skoleeiere har lagt føringer for hvilket kartleggingsverktøy som skal anvendes og til en viss grad tidspunkt for og innhold i kartleggingen. Under halvparten av respondentene som har besvart breddeundersøkelsen rettet mot skoleeiere og skoleledere oppgir at skoleeier har lagt føringer for hvem som skal gjennomføre kartleggingen, hvordan den skal foregå og hvilke kriterier som må oppfylles for å avvike fra læreplanverket.

Når det gjelder hvilke kartleggingsverktøy som benyttes viser breddeundersøkelsen at 40 prosent av lærerne oppgir at de er svært fornøyd eller fornøyd med verktøyet som benyttes. Kartleggingsverktøyet *Språkkompetanse i grunnleggende norsk (UDIR)* er det som benyttes av flest lærere (60 prosent). Tilbakemeldingene på dette konkrete verktøyet er at det er bra at dette er

tilpasset *Læreplan i grunnleggende norsk*. Samtidig er det flere lærere som mener at verktøyet er for omfattende og har for generelle ferdighetsmål som åpner opp for tolkninger og skjønnsvurderinger fra lærerne.

Rett til særskilt språkopplæring utløses av enkeltvedtak. Evalueringen viser at 79 prosent av skoleeiere og 87 prosent av skolelederne oppgir at det fattes enkeltvedtak for alle minoritets-språklige elever som antas å ha utilstrekkelige norskerferdigheter. I breddeundersøkelsen oppgir et flertall av skolelederne at enkeltvedtakene oppfyller UDIR sine krav til innhold. Funn fra spørreundersøkelsen samsvarer imidlertid ikke helt med funn fra vår analyse av enkeltvedtak. Analysen viser at få enkeltvedtak oppfyller samtlige av UDIRs krav til innhold, og det fremgår videre at vedtakene i all hovedsak benyttes som en juridisk formalitet. Vedtakene inneholder ingen begrunnelse for hvorfor særskilt språkopplæring er innvilget, noe som er nødvendig dersom de skal kunne benyttes som et pedagogisk verktøy. Funn fra intervjuene viser imidlertid at vedtakene er tilknyttet en elevmappe som inneholder informasjon om kartlegging og annen relevant dokumentasjon om eleven, og at det er dette lærerne og skolen tar utgangspunkt i når det pedagogiske opplegget for eleven utformes.

Funn fra intervjuer i kasusundersøkelsene viser at det store flertallet av informantene etterlyser flere lærere med spesielt relevant kompetanse på å undervise elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Flere lærere er bekymret for at mange elever i målgruppen får undervisning av lærere som ikke kjenner denne målgruppens spesielle utfordringer. Dette samsvarer i stor grad med funn fra breddeundersøkelsen, som viser at en forholdsvis liten andel av lærerne har studert eller tatt videreutdanning i *norsk som andrespråk, flerkulturell pedagogikk og flerspråklighet og andrespråkspedagogikk*, som betegnes som studier som gir spesielt relevant kompetanse til å undervise elever i målgruppen. Samtidig viser breddeundersøkelsen at de fleste lærerne mener at de har tilstrekkelig kompetanse til å opprettholde høy kvalitet i tilbudet som gis. Lærerne oppgir også at de jobber kontinuerlig med å vurdere og utvikle kvalitet på tilbudene, men etterspør samtidig mer bistand til dette arbeidet fra skoleleder og skoleeier.

6. ORGANISERING AV SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD

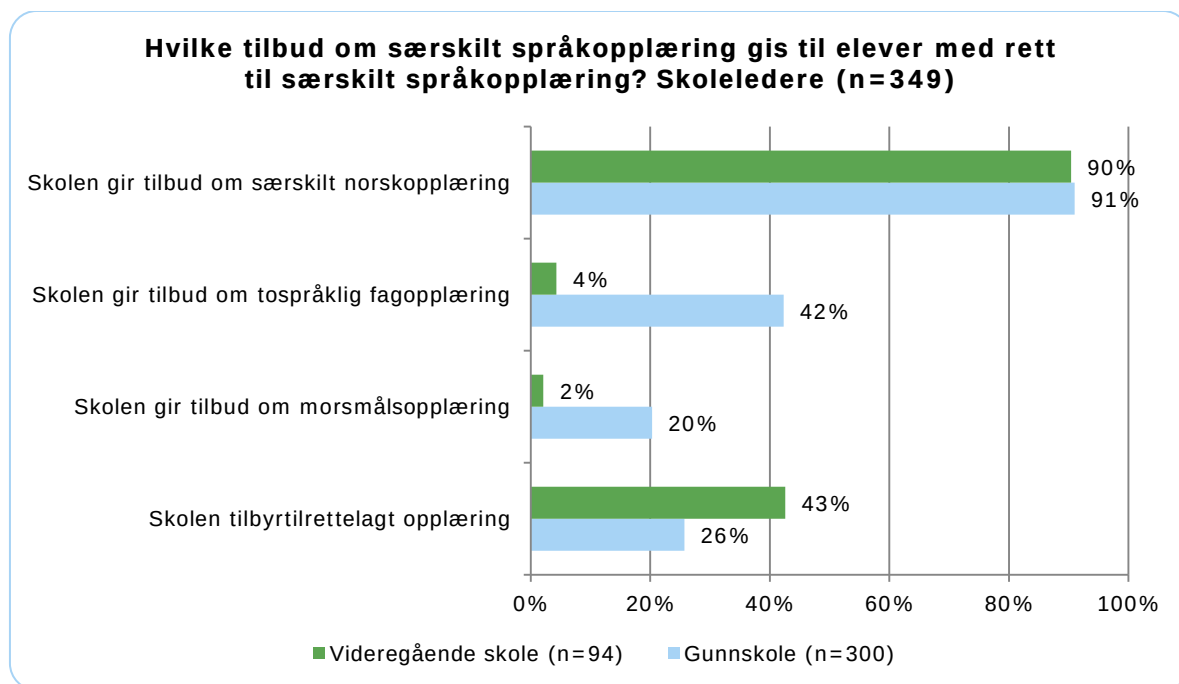
I dette kapittelet ser vi nærmere på organiseringen av særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Kapittelet baserer seg i hovedsak på data fra breddeundersøkelsen og de kvalitative intervjuene med skoleledere og skoleeiere som er foretatt i forbindelse med kassundersøkelsene.

6.1 Tilbud om særskilt språkopplæring

Som vi allerede har vært inne på, består særskilt språkopplæring av ulike elementer. Basert på elevens behov skal skoleeier gi eleven tilbud om særskilt opplæring i norsk, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. GSI-tallene viser at 33 prosent av elevene som har vedtak om særskilt norskopplæring i skoleåret 2015-2016 også mottar annen særskilt språkopplæring i tillegg. Av disse mottar 15 prosent både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, 61 prosent mottar kun tospråklig fagopplæring og 12 prosent mottar kun morsmålsopplæring. Andelen elever som mottar annen type særskilt språkopplæring har imidlertid gått ned og siden skoleåret 2011-2012 har det vært en nedgang på 32 prosent.

Det finnes ikke noen tilsvarende statistikk for elever med vedtak om særskilt språkopplæring i videregående skole. I breddeundersøkelsen til skoleledere (som både omfatter grunnskolen og videregående skole), har vi imidlertid spurt om hvilket tilbud som gis til elever med rett til særskilt språkopplæring. Skoleledernes svar fremkommer av figur 6.1 og 6.2, og samsvarer i stor grad med tallene fra GSI. I figurene skiller vi mellom grunnskole og videregående skole.

Figur 6.1 Til skoleledere: Hvilke tilbud om særskilt språkopplæring gis til elever med rett til særskilt språkopplæring? (n=349)



Slik figur 6.1 viser, er særskilt *norskopplæring* den klart vanligste formen for særskilt språkopplæring som gis ved norske skoler. 90 prosent av skolelederne på videregående skoler og 91 prosent av skolelederne på grunnskoler oppgir at skolen gir tilbud om særskilt norskopplæring.

Videre viser figuren at det først og fremst er grunnskoler som tilbyr tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Mens 42 prosent av skolelederne på grunnskoler oppgir å ha tilbud om tospråklig fagopplæring, er det kun 4 prosent av skolelederne på videregående skoler som oppgir å tilby dette. Videre oppgir 20 prosent av skolelederne på grunnskoler at skolen gir tilbud om

morsmålsopplæring, men kun 2 prosent av skolelederne på videregående skole oppgir å tilby dette. Det er med andre ord en klar overvekt av tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i grunnskolen.

Undersøkelsen viser også at 43 prosent av skolelederne på videregående skoler og 26 prosent av skolelederne på grunnskoler oppgir at de ikke har mulighet til å tilby særskilt språkopplæring og i stedet tilbyr særskilt tilrettelagt opplæring. Vi kommer nærmere inn på hva skolelederne mener med tilrettelagt opplæring i avsnitt 6.8.

Funn fra kasusundersøkelsene viser at organiseringen av den særskilte språkopplæringen varierer fra skole til skole og etter hva slags tilbud som gis til elevene. Dette handler blant annet om hvor store gruppene er og når og hvordan denne undervisningen skjer. I noen tilfeller blir elevene tatt ut av den ordinære undervisningen og får én-til-én-opplæring med lærer eller undervisning i liten gruppe. I andre tilfeller gis den særskilte språkopplæringen av støttepersonell i ordinær klasse.

Vi vil i de følgende avsnittene presentere evalueringens hovedfunn knyttet til organisering og innhold av særskilt språkopplæring med utgangspunkt i skillet mellom innføringstilbud og øvrig tilbud om særskilt språkopplæring. Vi vil også redegjøre for hva undersøkelsen viser om hva slags tilbud som gis til elever uten ungdomsrett og til de som takker nei til særskilt språkopplæring. Rutiner for overgang mellom ulike tilbud og hvorvidt disse er tilfredsstillende er et sentralt element i evalueringen. Dette belyses i kapittel 8.

6.2 Organisering av særskilt norskopplæring

Som figur 6.1 viser, er særskilt norskopplæring den vanligste formen for særskilt språkopplæring. 90 prosent av skolelederne i videregående skole og 91 prosent av skolelederne i grunnskolen oppgir at elever med rett på særskilt språkopplæring får tilbud om dette.

Det fremkommer imidlertid at organisering, innhold og timeantall som tilbys den enkelte elev varierer mye mellom ulike skoleeiere, skoler og elever. Evalueringen viser at særskilt språkopplæring i hovedsak organiseres på tre måter:

- Undervisning av elever skjer i (mindre) grupper
- Elever får én-til-én-undervisning av lærer utenfor ordinær klasse
- Elever får undervisning i ordinær klasse av ekstra lærer

I de følgende avsnittene redegjør vi for hvordan undervisningen foregår innenfor de ulike måtene å organisere på.

6.2.1 Undervisning i grupper utenfor ordinær klasseundervisning

Flertallet av skolene som er besøkt i forbindelse med kasusundersøkelsene har organisert den særskilte norskundervisningen i mindre grupper. Det betyr at elever med vedtak om særskilt språkopplæring tas ut av den ordinære norskundervisningen. Ved enkelte skoler har elevene bare undervisning med andre elever fra samme klasse. På andre skoler gis det undervisning i særskilt norsk til elever fra ulike klasser og i noen tilfeller også fra ulike trinn. Som redegjort for i kapittel 4, er en ulempe ved denne typen organisering at elevene i mange tilfeller må tas ut av klassen og den ordinære undervisningen. På enkelte skoler, der tilbudet om særskilt norskundervisning gis i grupper til elever i ulike klasser og/eller trinn, blir resultatet noen ganger at elevene tas ut av andre timer enn norsk for å få «timekabalen» til å gå opp. Elevene kan dermed ende opp med å gå glipp av undervisning i timer som samfunnsfag, naturfag eller lignende, noe flere lærere oppgir som uheldig.

Flere av skolene som er besøkt har tatt grep for å unngå denne problematikken. Enkelte skoler har valgt å samkjøre timeplan og undervisning på tvers av trinn, blant annet for at de lettere skal kunne organisere elevene med særskilt norskopplæring, og eventuelt på samme plannivå, i grup-

per. På denne måten slipper noen elever å tas ut av f.eks. samfunnsfagtimer for å ha timer i særskilt norsk sammen med de andre elevene som har vedtak om dette. På større skoler kan denne typen organisering i tillegg gjøre det mulig å samle elever på likt nivå i samme grupper. Nivådeling av elevene er vanligst, og i følge informantene hensiktsmessig, i innføringstilbud. Det er for denne elevgruppen nivåforskjellene er mest markant.

I tekstboks 6.1 redegjøres det for hvordan særskilt norskopplæring er organisert som gruppeundervisning ved Gjøvik videregående skole, uten at elevene tas ut av den ordinære norskundervisningen.

Tekstboks 6.1 Eksempel på organisering av særskilt norskopplæring

Ved Gjøvik videregående skoler har alle elever to obligatoriske "veiledningstimer" i uken. For elever som ikke har vedtak om særskilt norskopplæring, skal timene brukes til å få hjelp i fag de er usikre på og de ulike faglærerne er tilgjengelige i de to timene som er satt av til veiledning. Skolens undervisning i særskilt norskopplæring er lagt til de samme timene. For elever som har vedtak om særskilt norskopplæring, brukes veiledningstimene til ekstra veiledning og opplæring i norsk. På denne måten unngår skolen at elever med vedtak om særskilt norskopplæring tas ut av den ordinære undervisningen og dermed potensielt går glipp av verdifull undervisning i enkelte temaer. Samtidig unngår elevene å føle seg stigmatisert, da «alle» elevene mottar veiledning og ekstra opplæring i fagene de syns er utfordrende. Dette fremheves som veldig viktig for at elevene med vedtak om særskilt norskopplæring skal gjennomføre undervisningsopplegget.

Ved Nøkkeland ungdomsskole i Moss har de valgt en annen organiseringsmodell med undervisning i særskilt norsk i grupper, men hvor elevene også slipper å tas ut av den ordinære norskundervisningen. Dette beskrives i tekstboks 6.2.

Tekstboks 6.2 Eksempel på organisering av særskilt språkopplæring

Ved Nøkkeland ungdomsskole i Moss har skolen en baseorganisering, hvor elevene i norskundervisningen er delt opp i ulike grupper på tvers av klassene. Det er en egen gruppe for elever med vedtak om særskilt språkopplæring, noe som betyr at de ikke tas ut av den ordinære norskundervisningen for å ha særskilt norskopplæring. Dette gir elevene i utgangspunktet flere timer med undervisning i særskilt norskopplæring enn de har krav på.

6.2.2 Elever får én-til-én undervisning av lærer utenfor ordinær klasseundervisning

På små skoler og/eller på skoler der det er få elever med vedtak om særskilt språkopplæring, er det vanligere at den særskilte norskopplæringen gis som én-til-én undervisning med lærer utenfor ordinær klasseromsundervisning. Dette er ressurskrevende, men fremheves av flere informanter som en ordning som gir gode resultater for elevene. Eleven får mulighet til å jobbe konkret med det han/hun har behov for hjelp til, enten det er begrepsopplæring, tekstproduksjon, øvelser i forbindelse med prøve eller lignende. Utfordringen knyttet til at eleven tas ut av ordinær klasseundervisning og dermed går glipp av det faglige innholdet som gjennomgås, er imidlertid også til stede her.

6.2.3 Undervisning i ordinær klasse med ekstra lærer

Ved enkelte skoler har en valgt å organisere den særskilte norskopplæringen på den måten at en ekstra lærer er med i undervisningen i de ordinære norsktimene. Dette kan gjøres både i klasser der det er flere elever med vedtak om særskilt språkopplæring og i klasser der det kun er en enkelt elev med vedtak. Fordelen ved denne typen organisering er for det første at eleven slipper å tas ut av klassen og dermed gå glipp av undervisningen de andre elevene følger. For det andre kan det for noen elever virke mindre stigmatiserende å ha en ekstra lærer inn i timen, enn å gå ut av den ordinære undervisningen. For det tredje er det godt dokumentert i forskningslitteraturen at elevene lærer mye av å høre på hverandre. En ulempe er at det kan være vanskeligere å gi tilpasset opplæring.

6.3 Organisering av tospråklig fagopplæring

Som vist i figur 6.1 oppgir omkring en tredjedel av skolelederne at elever med vedtak om særskilt språkopplæring får tilbud om tospråklig fagopplæring. Som redegjort for i kapittel 3, viser GSI-tallene en nedgang i antall læretimer per elev i tospråklig fagopplæring og gjennom intervjuer med lærere, skoleledere og skoleeiere bekreftes inntrykket av at relativt få skoler gir et organisert og strukturert tilbud om tospråklig fagopplæring. Det er flere grunner til dette, men tilgang på kvalifiserte lærere fremheves som en viktig faktor. Særlig i videregående skole er det svært liten tilgang på lærere med tospråklig kompetanse.

Undersøkelsen tyder på at det i mange tilfeller er litt tilfeldig hvilke elever som får tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring og at dette først og fremst bestemmes ut i fra hvilken lærerkompetanse skolen eller skoleeier har tilgang på og i mindre grad ut i fra hvilket behov den enkelte har for opplæring.

På de skolene som tilbyr tospråklig fagopplæring, gis opplæringen av tospråklige faglærere enten av en ansatt ved den enkelte skole, eller av tospråklige faglærere ansatt ved særskilte skoler/læringssentre i kommunen. I tilfeller hvor videregående skoler tilbyr tospråklig fagopplæring, viser undersøkelsen at skolene i hovedsak kjøper denne type kompetanse av nærliggende kommuner eller voksenopplæringsinstitusjoner.

I tekstboks 6.3 beskrives hvordan Kristiansand kommune har organisert bruk av tospråklige faglærere.

Tekstboks 6.3 Eksempel på organisering av tospråklige faglærere

Mottaksskolen i Kristiansand er delegert myndighet fra skoleeier (kommunen) om å organisere den tospråklige fagopplæringen i Kristiansand kommune. Mottaksskolen har et særlig ansvar for å sikre at Kristiansand kommune gir et godt tilbud til minoritetsspråklige elever, samt sikre et tospråklig fagmiljø. Dette betyr at samtlige tospråklige lærere i Kristiansand kommune er ansatt ved Mottaksskolen. Mottaksskolen er så ansvarlig for å tildele tospråklige faglærere til de enkelte skolene med elever som har vedtak om tospråklig fagopplæring.

På samme måte som for særskilt norskopplæring viser våre funn at den tospråklige fagopplæringen i hovedsak skjer gjennom undervisning i mindre grupper. Undersøkelsen viser også at enkelte skoler gir én-til-én-undervisning i tospråklig fagopplæring. Siden tospråklig fagopplæring skal skje innenfor det ordinære timetallet er det vanligste at tospråklig faglærer er med i den ordinære undervisningen og støtter eleven(e) i denne.

6.4 Organisering av morsmålsopplæring

Jf. figur 6.1 oppgir 17 prosent av skolelederne at de tilbyr morsmålsopplæring til elever med vedtak om særskilt språkopplæring og som etter kartlegging vurderes til å ha behov for dette. Forskjellen mellom barne-, ungdoms- og videregående skoler er imidlertid stor: Kun 2 prosent av skolelederne på videregående skole oppgir at de tilbyr morsmålsopplæring, mens 15 prosent av lærerne på ungdomsskoler og 29 prosent av lærere på barneskoler gjør det samme.

Av skolene som er besøkt i forbindelse med kassustudiene, er det kun to som gir morsmålsopplæring. Den ene av disse skolene er en mottaksskole og den andre er en ungdomsskole som også har en innføringsklasse. Morsmålsundervisningen gis ved skolen, men utenfor den ordinære timeplanen. I flere av intervjuene fremkommer det at flere av skolene som inngår i undersøkelsen har hatt tilbud om morsmålsopplæring tidligere. Begrunnelsene for at de ikke lenger tilbyr dette til elever med vedtak om særskilt språkopplæring, er manglende tilgang på morsmålslærere og knappe økonomiske ressurser.

6.5 Innføringstilbud

For nyankomne elever har skoleeier og skolene, i henhold til regelverksendringen fra 2012, mulighet til å organisere den særskilte språkopplæringen i egne grupper i et såkalt innføringstilbud. Tall fra GSI viser at omtrent 4900 elever deltok i innføringstilbud i skoleåret 2014-2015. I likhet med andre former for særskilt språkopplæring kan også innføringstilbud organiseres på ulike måter. I en kartlegging av innføringstilbud gjennomført av Rambøll i 2013⁵² fremgikk det at innføringstilbud til elever med vedtak om særskilt språkopplæring i hovedsak organiseres på tre måter:

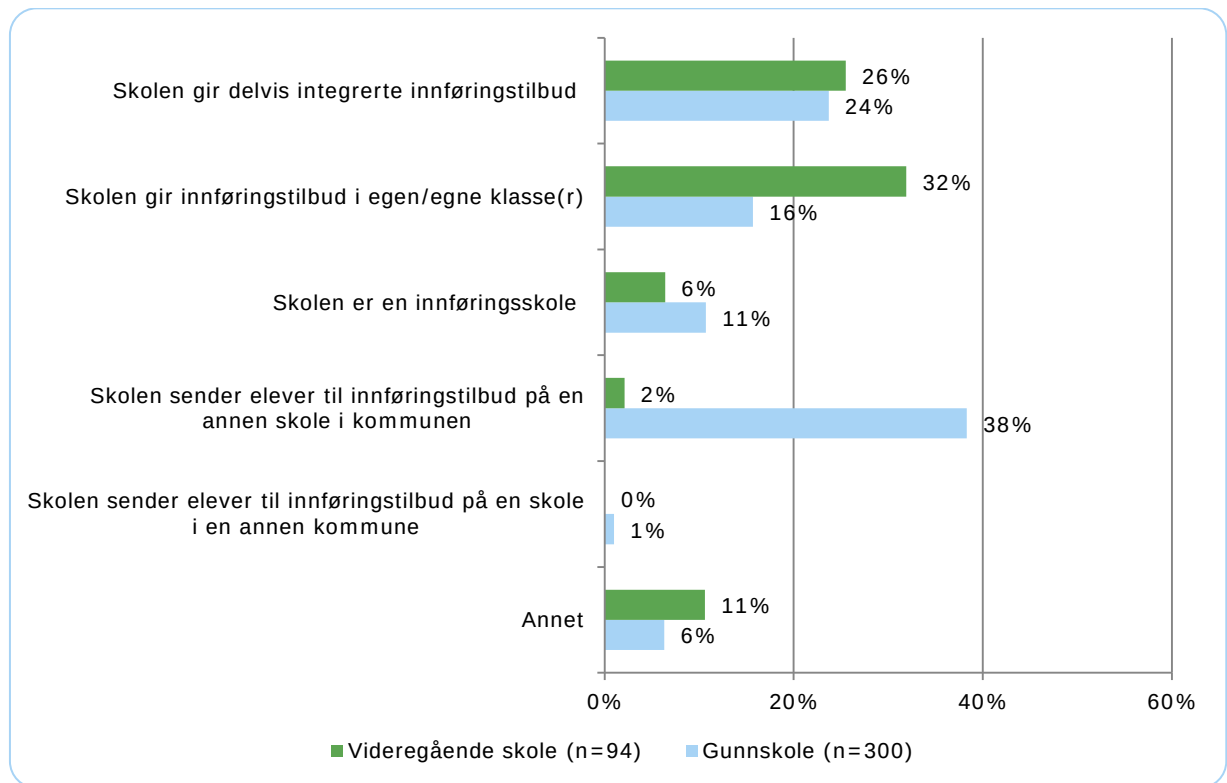
- Tilhørighet i ordinær klasse, men deler av opplæringen gis i egne grupper, heretter kalt *delvis integrerte tilbud*
- I egne klasser ved ordinære skoler, heretter kalt *innføringsklasser*
- På egne skoler, heretter kalt *innføringsskoler*

Funn fra kartleggingen tyder på at kommunestørrelse, antall skoler og antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring har betydning for valg av modell i kommunene. De minste kommunene har hovedsakelig delvis integrerte tilbud, mens de større kommunene i større grad har innføringsklasser eller -skoler.

Figur 6.2 viser hvordan skolelederne svarer på spørsmålet om hva slags innføringstilbud som tilbys elever med vedtak, fordelt på grunn- og videregående skole.

⁵² Rambøll (2013). Kartlegging av innføringstilbud til elever som kommer til Norge i ungdomsskolealder og som har få års skolegang før ankomst. http://www.udir.no/globalassets/upload/rapporter/2013/kartlegging-av-innforingstilbud_sluttrapport.pdf

Figur 6.2 Til skoleledere: Hvilke tilbud om særskilt språkopplæring gis til elever med rett til særskilt språkopplæring? (n=349)



Jf. figur 6.2 oppgir 26 prosent av skolelederne på videregående skoler og 24 prosent av skolelederne på grunnskoler at skolen gir tilbud om delvis integrerte innføringstilbud. Innføringstilbud i egne klasser er vanligere på videregående skoler enn på grunnskoler. 32 prosent av skolelederne på videregående skoler oppgir at de gir innføringstilbud i egen/særskilt klasse, mens 16 prosent av skolelederne på grunnskoler oppgir det samme.

Enkelte kommuner og fylkeskommuner har valgt å organisere innføringstilbud til nyankomne elever på en egen skole (f.eks. mottaksskolen i Kristiansand). 6 prosent av skolelederne på videregående skoler og 11 prosent av skolelederne på grunnskoler oppgir at skolen er en slik innføringsskole.

38 prosent av skolelederne på grunnskoler oppgir at de gir nyankomne elever tilbud om å gå i innføringstilbud i en annen skole i kommunen. Kun 2 prosent av skolelederne på videregående skoler oppgir det samme. 1 prosent av skolelederne på videregående skoler oppgir at de sender elever til innføringstilbud på en skole i en annen kommune.

Da det er ulike bestemmelser som gjelder for innføringstilbud i grunnskole og i videregående opplæring, vil dette behandles i ulike avsnitt. Som vi vil komme nærmere tilbake til, har flere fylkeskommuner valgt å organisere tilbudet til nyankomne minoritetsspråklige elever som et tilbud som ikke tar av retten til videregående opplæring. Et slikt tilbud faller i prinsippet utenfor opplæringslovens bestemmelser og reguleringer. For ikke å forveksle et år «0» med innføringstilbud som juridisk begrep i opplæringsloven, vil vi omtale innføringstilbud som *ikke* tar av opplæringsretten som år 0. Det er kun innføringstilbud som *tar* av retten til videregående opplæring som omtales som *innføringstilbud*. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at ute i fylkeskommunene og ved de ulike skolene omtales tilbudene forskjellig. Ved flere av skolene som er besøkt, blir et år 0 som ikke tar av retten til videregående opplæring, omtalt som «innføringstilbud» eller «innføringsklasse».

6.5.1 Innføringstilbud i grunnskolen

Kommunene som inngår i kassundersøkelsen har organisert innføringstilbud på ulike måter. To av kommunene som inngår i undersøkelsen har innføringstilbud i særskilte klasser på enkelte ordinære skoler. To av kommunene gir innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever på en egen innføringsskole (mottaksskole), mens de resterende kommunene har delvis integrerte innføringstilbud.

Jf. figur 6.2 oppgir 11 prosent av skolelederne at skolen de jobber på er en innføringsskole⁵³ som gir innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Kristiansand kommune har valgt denne modellen for innføringstilbud. Elevene skrives inn som elev ved en nærscole på begynnelsen av skoleåret, men overføres til mottaksskolen ved skolestart. Undersøkelsen viser at det er vanlig at eleven går ett år på en slik mottaksskole før overføring til nærskolen. På innføringsskolen får elevene tilbud om grunnleggende norskopplæring, undervisning i fellesfagene og i noen tilfeller tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Funn fra intervjuene viser at det oppfattes som positivt at man ved mottaksskolen får samlet kompetanse til å undervise nyankomne minoritetsspråklige elever og at det er mulig med fortløpende inntak hele året. Samtidig er det flere informanter som mener at særskilte mottaksskoler kan føre til dårligere integrering og at senere innlæring av norsk språk. Dette er bl.a. begrunnelsen for at Bergen kommune har vedtatt å gå bort fra den gamle modellen med en egen innførings-/mottaksskole og heller har valgt en modell med innføringsklasser på ordinære skoler. Denne prosessen beskrives i tekstboks 6.4.

Tekstboks 6.4: Innføringstilbud i Bergen kommune⁵⁴

I Bergen kommune har Nygård skole fungert som mottaksskole for nyankomne minoritetsspråklige elever. I 2012 vedtok bystyret imidlertid at begynneropplæringen for minoritetsspråklige elever i kommunen skulle omorganiseres, og at innføringstilbud i stedet skulle foregå ved ordinære skoler over hele byen. I forbindelse med dette ble det opprettet en egen pilotklasse ved en ungdomsskole i skoleåret 2013-2014 (fase 1). Etter evaluering av pilotprosjektet skulle resten av ungdomstrinnet fordeles på 5 ungdomsskoler skoleåret 2014-15 (fase 2). Til slutt skulle hele barnetrinnet ut til 7 barneskoler i bydelene skoleåret 2015-16 (fase 3). Det ble opprettet en styringsgruppe, en prosjektgruppe og en referansegruppe som sammen skulle implementere vedtaket. Kriteriene som ble lagt til grunn for valg av pilotskoler var beliggenhet, robust norsk språkmiljø, skolestørrelse, samlokalisering med ressurskoler, areal og motivasjon. Pilotprosjektet ved Rothaugen ungdomsskole er evaluert av en egen arbeidsgruppe og kan lastes ned fra Bergen kommunes Internettssider.

Jf. figur 6.2 oppgir 16 prosent av skolelederne i grunnskolen at de har egne innføringsklasser for nyankomne minoritetsspråklige elever, mens 38 prosent av skolelederne oppgir at nyankomne minoritetsspråklige elever får tilbud om å gå i innføringsklasse ved annen skole i kommunen. Funnene viser at egne innføringsklasser på ordinære skoler er mest vanlig i store og mellomstore kommuner. Det varierer mellom kommunene hvor mange innføringsklasser som er opprettet og hvor mange elever som går i hver klasse. Enkelte skoler har flere innføringsklasser. På flere av skolene som er besøkt vurderes sammensetning av klassene fra år til år, basert på elevens alder

⁵³ I de fleste kommuner brukes begrepet «mottaksskole» om det vi her omtaler som «innføringsskole».

⁵⁴ Bergen kommune (2014). *Suksessfaktorer og utfordringer fra pilotprosjektet på Rothaugen skole – Skoleåret 2013/2014*.

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00218/Rapport_fra_pilotpr_218012a.pdf

og ferdigheter. På Ila skole i Trondheim⁵⁵ var det for eksempel 50 nyankomne minoritetsspråklige barn i mottaksklasse i skoleåret 2014-2015. Med bakgrunn i alderssammensetning i gruppen og resultater fra kartleggingen som ble gjennomført ved skolestart, ble det opprettet en egen gruppe for 1. klassinger, en gruppe for 2.-5. klassinger og en gruppe for 5.-7. klassinger. Avhengig av elevens egen motivasjon og ferdigheter i de ulike fagene, legges det vekt på at elevene etter hvert skal kunne hospitere i andre fag på skolen. Intervjuene viser at flertallet av elevene blir værende på skolen de har gått i innføringsklasse i, selv om dette ikke nødvendigvis er deres egen nærscole. Årsaken til dette er blant annet at elevene selv ønsker å bli værende i det miljøet de kjenner.

Intervjuene viser at både elever, lærere og skoleledere mener at særskilte innføringsklasser er en god modell for opplæring til nyankomne minoritetsspråklige elever. Som vi kommer tilbake til i kapittel 9, som omhandler elevenes erfaringer, er blir trygghet, trivsel og motivasjon fremhevet som svært viktige faktorer for at nyankomne minoritetsspråklige elever skal nytte av undervisningen og lære seg det norske språket. Det er som regel 1-2 lærere som har hovedansvaret for de ulike innføringsklassene og som gjennomfører brorparten av undervisningen i klassen. Dette gjør at lærerne tett kan følge elevenes utvikling. Både lærere, skoleledere og elever gir tilbakemelding om at det sosiale miljøet i innføringsklassene er godt og at elevene blir svært sammenstøst i løpet av det året de går i klassen.

Jf. figur 6.2 oppgir 24 prosent av skolelederne i grunnskolen at nyankomne minoritetsspråklige elever får tilbud om delvis integrert innføringstilbud. Her får nyankomne elever opplæring i grunnleggende norsk i egne grupper, samtidig som elevene tilhører ordinær klasse og følger undervisningen i enkelte fag. Funnene viser at denne modellen for innføringstilbud er spesielt vanlig på små skoler og i små kommuner. Tidligere studier⁵⁶ viser at det er klare fordeler med å koble innføringstilbud til ordinær undervisning, eksempelvis gjennom å tilrettelegge for elevene kan følge ordinær undervisning. Elevene lærer mye av å snakke norsk med norske elever og blir i større grad integrert i det sosiale miljøet på skolen.

Funn fra intervjuene tyder på at det er stort behov for flere plasser i innføringstilbud. Dette gjelder spesielt i kommuner med egne innføringsklasser.

6.5.2 Innføringstilbud i videregående opplæring

Undersøkelsen viser at 17 av 19 fylkeskommuner tilbyr en variant av innføringstilbud til minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. 12 av disse har organisert tilbudet som et år «0», dvs. at elevene som mottar dette tilbudet ikke bruker av retten til videregående opplæring. De resterende fem fylkeskommunene med en variant av innføringstilbud har ikke organisert tilbudet som egne klasser, men gir tilbud til elevgruppen etter behov gjennom et delvis integrert tilbud

For de to fylkeskommunene som oppgir at de ikke tilbyr eget tilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever, får elevene i fylket tilbud om tilrettelagt opplæring ved behov. Som i alle fylkeskommuner får elevene ved behov mulighet til å ta vg1 over to år. I den ene av disse fylkeskommunene har de utviklet et tilbud om studiespesialisering med forsterket norskopplæring.

Det varierer hvor mange ulike innføringstilbud som finnes i de enkelte fylkeskommunene. Intervjuer som er foretatt i kasusundersøkelsen viser at omtrent halvparten av fylkeskommunene vurderer at det er behov for flere plasser (evt. flere skoler) i innføringstilbud for nyankomne elever. Antall plasser om innføringstilbud vurderes årlig i samtlige fylkeskommuner og samtlige fylkeskommuner oppgir at det ikke er noe problem å «fylle opp» disse plassene. Samtidig er det flere informanter som synes det er utfordrende å fange opp alle elever som kanskje burde gå i innføringstil-

⁵⁵ I Trondheim kommune benyttes begrepet mottaksgruppe i stedet for «innføringstilbud» eller «innføringsklasse».

⁵⁶ Svendsen og Thorshaug (2014). «Helhetlig oppfølging – Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon».

bud, siden det er elevene selv som søker om tilbudet. Samtlige fylkeskommuner oppgir at de ikke har eksakt oversikt over alle minoritetsspråklige elever i fylket. De er derfor i stor grad avhengig av at andre aktører i kommunen og fylkeskommunen, f.eks. lærere og rådgivere i ungdomsskolen, informerer elevene om mulighet til å søke om tilbudet.

Samtlige fylkeskommuner har i utgangspunktet krav om at elevene må oppfylle rett til videregående opplæring, det vil si såkalt ungdomsrett, for å kunne delta i innføringstilbud. Samtidig har vi eksempler på to fylkeskommuner (Troms og Aust-Agder) i enkelte tilfeller gjør unntak fra denne regelen og tilbyr innføringstilbud til elever uten formell grunnskoleopplæring. Forutsetningen er at eleven har kort botid i Norge. Begge steder har fylkeskommunen inngått samarbeid med kommunen hvor den aktuelle videregående skolen er lokalisert og hvor kommunen betaler for plassen til den/de elevene som takker ja til tilbudet. Dette vil det redegjøres nærmere for senere i kapitlet, under avsnitt 6.6 om tilbud til elever uten ungdomsrett.

Når innføringstilbud i videregående skole ikke tar av elevenes opplæringsrett, er ikke tilbudet underlagt opplæringslovens bestemmelser og reguleringer. På bakgrunn av dette har flere fylkeskommuner tolket regelverket dithen at det ikke er nødvendig å fatte enkeltvedtak for elevene som benytter seg av tilbudet og at tidsbegrensningen på to år, jf. opplæringsloven, ikke gjelder. Funn fra kasusundersøkelsen viser at flertallet av skoler med innføringstilbud som år 0, har som hovedregel at dette tilbudet varer ett skoleår. Elever som har store utfordringer med å lære seg norsk kan i enkelte tilfeller ta innføringstilbud som år 0 over flere år.

Kasusundersøkelsen viser at fylkeskommunale skoleeiere i stor grad har delegert ansvaret for innholdet i innføringstilbud til den enkelte skoleleder. Hordaland fylkeskommune skiller seg imidlertid ut, siden fylkeskommunen i stor grad har vært med på å utforme regler og retningslinjer for innføringstilbud (samt andre former for særskilt språkopplæring). Som redegjort for i kapittel 4 har en egen prosjektgruppe i fylket blant annet utviklet en egen læreplan for innføringstilbudet.

6.6 Tilrettelagt opplæring

Jf. figur 6.1 oppgir 31 prosent av skolelederne at de ikke har mulighet til å tilby særskilt språkopplæring og derfor tilbyr særskilt tilrettelagt opplæring i stedet. Tekstboks 6.5 oppsummerer hvordan skolelederne oppgir at den tilrettelagte opplæringen er organisert. Punktene er sortert i dalende rekkefølge.

Tekstboks 6.5: Organisering av tilrettelagt opplæring

- Bruk av ekstra pedagogisk personell i undervisningen
 - o Tolærersystem
 - o Assistenter, inkludert morsmålsassistenter
- Ekstra oppfølging i norskfaget
 - o Ekstra og/eller forsterket norskopplæring
 - o Insentivkurs i norsk
- Bruk av undervisning i grupper
 - o Elever får én-til-én undervisning
 - o Elever får undervisning i mindre grupper i enkelte fag
- Bruk av tilrettelagte læremidler
 - o Digitale læremidler og nettressurser
 - o Læremidler på elevens morsmål
 - o Forenklete og tilpassede fagtekster
 - o Læremidler tilpasset elevens faglige språknivå
- Tilbud om ekstra timer i enkelte fag
- Tilbud om ekstra tid på prøver/tentamen/eksamen
 - o Tilpasset spørsmål på prøver

Bruk av ekstra pedagogisk personell, herunder assistenter og morsmålsassistenter i undervisningen, er det vanligste når det gjelder tilrettelagt opplæring, i følge skolelederne. Flere skoleledere oppgir også at den tilrettelagte opplæringen skjer gjennom undervisning i mindre grupper eller som én-til-én-undervisning for elever som har behov for det. Dette skjer både i norsk, men også i engelsk.

Bruk av tilrettelagte læremidler for minoritetsspråklige elever er en viktig del av den tilrettelagte opplæringen ved flere skoler. Flere skoleledere oppgir at skolen og lærerne benytter seg av ulike digitale læremidler og nettressurser, samt ulike læremidler på elevenes morsmål, der dette finnes.

6.7 Tilbud til elever uten ungdomsrett

Tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud gis til elever i grunnskolealder og til elever med *ungdomsrett*. Ungdomsrett er en utdanningsrett som slår fast retten til tre års videre gående opplæring dersom en elev har fullført norsk grunnskoleopplæring eller tilsvarende⁵⁷.

Elever som ikke har lovfestet rett til videregående opplæring, det vil si som ikke kan dokumentere at de har gjennomgått grunnskoleopplæring eller tilsvarende, faller i gruppen av elever uten ungdomsrett. Dette gjelder en relativt stor andel av nyankomne minoritetsspråklige elever i alderen 16-18 år. Siden det er kommunen som i henhold til opplæringsloven er ansvarlig for grunnskoleopplæring og fylkeskommunen som er ansvarlig for videregående opplæring, er det kommunen sitt ansvar å gi denne gruppen et opplæringstilbud.

⁵⁷ Ungdom har rett til å bli tatt inn til Vg1 hvis de oppfyller ett av vilkårene i forskrift til opplæringsloven § 6-13: har fullført norsk grunnskoleopplæring (enten ordinær grunnskole eller grunnskoleopplæring for voksne); er skrevet ut av norsk grunnskole; har gjennomgått allmenn grunnsopplæring i utlandet i minst 9 år eller har tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne (Udir 2015).
<http://www.udir.no/Spesielt-for/Minoritetsspraklige-elever/regelverk/skole-og-opplaring/16-24-ar/>

Funn fra intervjuene i kasusundersøkelsene viser at sent ankomne minoritetsspråklige elever uten ungdomsrett i mange kommuner får tilbud om grunnskoleopplæring i voksenopplæringen i kommunen. Elevene får i hovedsak tilbud om å gå i et slikt tilbud i tre år.

Vi har ikke grunnlagstall som kan si noe eksakt om hvor mange elever som får grunnskoleopplæring gjennom kommunens voksenopplæring. Tall fra SSB viser at totalt 14 988 personer i alderen 16-25 år deltok i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i 2013. Dette er personer som både har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fordi personen har fått asyl, er overføringsflyktning, har opphold på humanitært eller selvstendig grunnlag, eller er familiegjenforent med noen som faller inn under disse kategoriene⁵⁸. Tall fra UDIR over antall personer i voksenopplæring⁵⁹, hentet fra GSI, viser at totalt 10 991 personer får grunnskoleopplæring for voksne i skoleåret 2015-2016. Dette tallet inkluderer personer som får ordinær grunnskoleopplæring (7 468) og spesialundervisning (3 523). Av disse er 7 459 minoritetsspråklige, og dette er en økning på 1 030 fra forrige skoleår. De minoritetsspråklige utgjør 68 prosent av deltakerne. Det har vært en jevn økning i antall voksne minoritetsspråklige i grunnskoleopplæring siden 2010-2011.

Andel personer som får grunnskoleopplæring for voksne som er under 25 år, utgjør 38 prosent. Av deltakere mellom 16-18 år er andelen omtrent 17 prosent, noe som vil si i overkant av 1 800 personer. Dette kan være potensielle elever uten ungdomsrett.⁶⁰ Rambøll vil understreke at dette er tall som må tolkes med forsiktighet.

Tekstboks 6.6 gir en beskrivelse av hvordan grunnskoleopplæringen ved voksenopplæringen i Kvinnherad er organisert.

Tekstboks 6.6: Eksempel på grunnskoleopplæring ved voksenopplæringen i Kvinnherad

Grunnskoleopplæringen ved Voksenopplæringen i Kvinnherad kommune er lagt opp som et treårig løp for deltakere i introduksjonsprogrammet som ønsker og har rett på grunnskoleopplæring.

Elevene får grunnleggende norskopplæring i år 0 og år 1. I år 0 kan elever i tillegg hospitere i enkelte grunnskolefag, for eksempel engelsk, matematikk og naturfag. I år 1 får elevene et enkeltvedtak om grunnskoleopplæring. Vedtaket gjelder for ett år om gangen. I vedtaket fremkommer timetall i hvert av de fem fagene skolen gir undervisning i. I år 2 er tilbudet eksamensrettet grunnskole. Voksenopplæringen i Kvinnherad samarbeider med Husnes ungdomsskule om eksamensavviklingen.

Elever som gjennomfører grunnskoleopplæringen ved voksenopplæringen i kommunen følger samme læreplan og tar samme eksamen som elevene i tiende klasse ved ungdomsskolen i fagene norsk hovedmål, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag.

Som nevnt er det kommunenes ansvar å gi ungdom uten ungdomsrett grunnskoleopplæring. Evalueringen har imidlertid også identifisert eksempler hvor fylkeskommune og kommune samarbeider om opplæringstilbudet til denne gruppen. Mest kjent er kanskje samarbeidet mellom Vestfold fylkeskommune ved Thor Heyerdahl videregående skole og Larvik kommune. Skolen samarbeider tett med kommunen og har en klasse (1KK) som kombinerer grunnskolefag og hosing i fag på videregående nivå. Dette er et tilbud for elever med kort botid, som ikke har fullført grunnskoleopplæringen og har manglende norskkunnskaper. Det finnes andre eksempler

⁵⁸ <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

⁵⁹ http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/gsi/voksne_gsi_2015-16.pdf

⁶⁰ http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/gsi/voksne_gsi_2015-16.pdf

på slike tilbud, blant annet fra Troms fylkeskommune og i Salangen kommunen. Dette tilbudet blir beskrevet i tekstboks 6.7.

Tekstboks 6.7: Eksempel på grunnskoleopplæring i videregående skole i Salangen kommune

Sjøvegan videregående skole i Troms har organisert opplæringen for flerspråklige elever som en kombinasjon av grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for flerspråklige elever. Tilbudet er rettet mot elever med behov for styrket grunnopplæring, før de tas inn i videregående opplæring. Skolen tilbyr norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, grunnskole for voksne og videregående opplæring.

På Sjøvegan videregående skole har de samlokalisert opplæringstilbudene voksenopplæring og opplæring for språklige minoriteter. Elevene i grunnskoleopplæringen deler dermed skolebygning med elever i grunnskole for voksne, noe som bidrar til sosialisering og integrering. Opplæringen er også organisert som en egen avdeling på skolen med avdelingsleder, rådgiver, fagansvarlig og lærerpersonale. Skolens lærere har høy kompetanse på opplæring av minoritetsspråklige elever. Tilbudet er fullfinansiert av Salangen kommune.

Elevenes ferdigheter blir kartlagt og elevene blir intervjuet. På dette grunnlag plasseres elevene i ulike opplæringsløp. På skolen er overgang mellom grunnskole og videregående skole tilpasset den enkelte elev. Skolen erfarer at elevene har god grunnleggende grunnskolekompetanse når de starter i videregående opplæring.

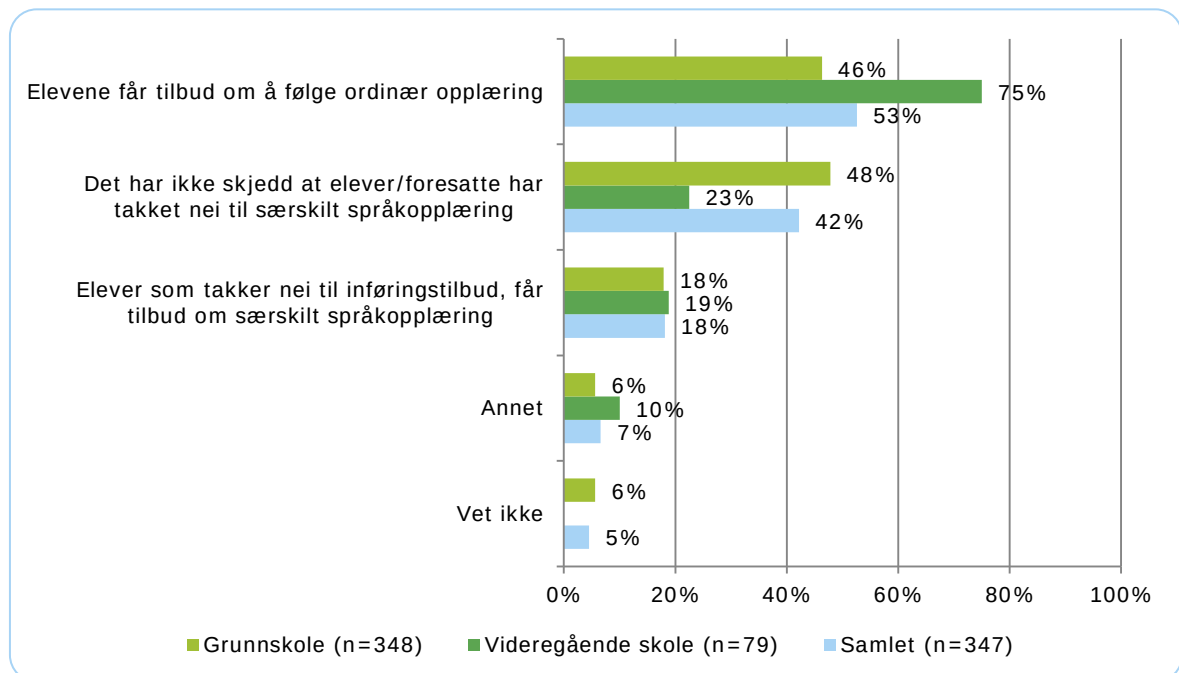
I intervjuer med fylkeskommunal skoleeier fremkommer det at flere fylkeskommuner nå ønsker å iverksette lignende opplæringsløp som Vestfold og Troms. Vi vil også nevne at det har nylig vært ute et lovforslag til høring om endring i opplæringsloven som vil gi mulighet for fylkeskommuner å gi grunnskoleopplæring til elever som har behov for det.⁶¹ Lovforslaget bygger på erfaringene fra Vestfold og Larvik kommune.

6.8 Tilbud til de som takker nei til særskilt språkopplæring

Som redegjort for i kapittel 4 er særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud et frivillig tilbud og elevene kan følgelig takke nei til tilbudet. Figur 6.3 viser hvordan skolelederne svarer på spørsmål om hva slags tilbud som tilbys elever som takker nei til særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud.

⁶¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-endringer-i-opplaringsloven/id2453961/>

Figur 6.3 Til skoleledere: Hvilket tilbud gis til elever som takker nei til særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud?



Slik figur 6.3 illustrerer, svarer 53 prosent av skolelederne at elever som takker nei til særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud, får tilbud om å følge ordinær opplæring. Det er en høyere andel skoleledere ved videregående skoler (75 prosent) som oppgir dette, sammenlignet med skoleledere på grunnskoler (46 prosent). 42 prosent av skolelederne oppgir at det ikke har skjedd at elever/foresatte har takket nei til særskilt språkopplæring. Det er en større andel skoleledere på grunnskoler (48 prosent) enn skoleledere på videregående skoler (23 prosent) som svarer dette. 18 prosent av skolelederne oppgir at elever som takker nei til innføringstilbud får tilbud om særskilt språkopplæring.

Som diskutert i kapittel 4 viser kasusundersøkelsene at flere informanter opplever det som utfordrende at særskilt språkopplæring og innføringstilbud er frivillig. Enkelte elever takker nei til tilbud om særskilt språkopplæring, selv om de har for dårlige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære undervisningen og fullføre opplæringen.

6.9 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud er organisert. I tillegg har vi sett nærmere på hvilket tilbud som gis til elever uten ungdomsrett og til elever som takker nei til særskilt språkopplæring.

Funn fra undersøkelsen viser at nesten samtlige skoler som inngår i undersøkelsen, både på grunnskole- og videregående nivå, tilbyr elever særskilt *norsk*opplæring. Videre fremkommer det at tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring er klart mest utbredt i grunnskolen. Undersøkelsen tyder på at det i mange tilfeller er litt tilfeldig hvilke elever som får tilbud om tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring og at dette først og fremst bestemmes ut i fra hvilken lærerkompetanse skolen eller skoleeier har tilgang på, og i mindre grad utfra behovet til den enkelte elev.

Organiseringen av den særskilte språkopplæringen varierer fra skole til skole og henger sammen med hva som tilbys elevene. Flertallet av skolene som er besøkt i forbindelse med kasusundersøkelsene har organisert den særskilte *norsk*undervisningen i mindre grupper, hvor elever med vedtak om særskilt språkopplæring tas ut av den ordinære norskundervisningen. Ved enkelte

skoler har elevene bare undervisning med andre elever fra samme klasse. På andre skoler gis det undervisning i særskilt norsk til elever fra ulike klasser og i noen tilfeller også ulike trinn. Som redegjort for i kapittel 4 er en ulempe ved denne typen organisering at elevene i mange tilfeller må tas ut av klassen og den ordinære undervisningen. Elevene går i noen tilfeller glipp av undervisningen som skjer i klasserommet, og lærere gir tilbakemelding om at enkelte elever opplever det som stigmatiserende å ha undervisning adskilt fra de andre elevene i klassen.

Det er ulike måter å organisere innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever på. I *delvis integrert innføringstilbud* har eleven tilhørighet i ordinær klasse men deler av opplæringen gis i egne grupper. Enkelte kommuner har valgt å opprette egne *innføringsklasser* ved ordinære skoler. Andre kommuner har opplæring til denne målgruppen ved egne *innføringsskoler*. Undersøkelsen viser at det er vanligere med egne *innføringsklasser* i videregående skole enn i grunnskolen. Innføringstilbud i videregående opplæring er organisert som et 0 år i 12 av landets fylkeskommuner. Dette betyr at tilbudet ikke tar av retten til videregående opplæring. To fylkeskommuner har ikke noe eget tilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. I disse tilfellene får elevene i fylket tilbud om tilrettelagt opplæring ved behov. Også i kommuner og fylkeskommuner som oppgir at de ikke har mulighet til å tilby særskilt språkopplæring, får elevene tilbud om tilrettelagt opplæring. Den vanligste måten å organisere dette på er gjennom bruk av ekstra pedagogisk personell i undervisningen. Bruk av tilrettelagte læremidler, f.eks. med mulighet for oversettelse til elevens morsmål, fremheves også som en måte å gi elever tilrettelagt opplæring på.

Kommunen har ansvar for å gi elever uten ungdomsrett et opplæringstilbud. Funn fra intervjuene i kasusundersøkelsene viser at sent ankomne minoritetsspråklige elever uten ungdomsrett mange steder får tilbud om grunnskoleopplæring i voksenopplæringen i kommunen. Elevene kan i hovedsak gå i et slikt tilbud inntil tre år.

7. INNHOLD I SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING OG INNFØRINGSTILBUD

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som kjennetegner innholdet i særskilt språkopplæring. Datagrunnlaget er i hovedsak funn fra de kvalitative intervjuene i kasusundersøkelsen. I tillegg vil vi redegjøre for noen relevante funn om bruk av læremidler i undervisning av minoritetsspråklige elever, basert på en evaluering Rambøll gjennomførte i 2014-2015, på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

7.1 Nærmere om innholdet i særskilt språkopplæring

Som nevnt er det ikke lagt føringer fra sentrale myndigheter når det gjelder innholdet i særskilt språkopplæring. Opplæringen skal i stedet baseres på hva den enkelte elev har behov for, med utgangspunkt i resultatene fra kartleggingen. Målsettingen er at eleven raskest mulig skal tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter i norsk, slik at eleven kan integreres i ordinær opplæring.

Funn fra intervjuer med skoleeiere på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, samt skoleledere og lærere, tyder på at få skoleeiere legger føringer for innholdet i tilbudet som gis i den særskilte språkopplæringen. Skoleleder har i stor grad fått delegert myndighet til utforming av de enkelte tilbudene.

Som vi har sett i kapittel 4 står skoleeier fritt til å velge hvilken læreplan opplæringen skal ta utgangspunkt i. Denne vil i noen grad legge føringer for innholdet i opplæringen. Funn fra breddeundersøkelsen viser at *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter* er den mest brukte læreplanen samlet sett og den som benyttes mest i grunnskolen. I videregående opplæring er det omtrent like vanlig å benytte *Ordinær læreplan i norsk med tilpasninger* og *Midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever med kort botid i Norge*. Uavhengig av hvilken læreplan som benyttes, fremhever lærerne som er intervjuet at det er viktig at innholdet i den særskilte språkopplæringen tar utgangspunkt i den ordinære undervisningen og ikke foregår på siden av denne. Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal ha hjelp til å følge den ordinære undervisningen og ikke ha ekstra pensum å forholde seg til. Flere informanter argumenterer derfor for at opplæringen i særskilt språkopplæring bør legges så tett opp til den ordinære undervisningen som mulig. *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter* fremheves som god nettopp fordi det er en tydelig sammenheng mellom denne læreplanen og ordinær læreplan i norsk.

God sammenheng mellom særskilt språkopplæring og ordinær undervisning fordrer tett samarbeid mellom lærerne. Dette gjelder både for særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Ukeplan, lekseplan og ukentlige læringsmål for den enkelte klasse bør være utgangspunkt for undervisningen i særskilt språkopplæring. Som vi skal komme nærmere tilbake til i kapittel 8, viser intervjuene at flere skoler har utviklet gode rutiner for slikt samarbeid. Ukentlige møter mellom alle norsklærere på det enkelte årstrinn, hvor også lærere som underviser i særskilt norskopplæring og morsmål er inkludert, fremheves som et viktig tiltak ved skoler som lykkes. På møtene gjennomgås ukentlig pensum og det drøftes hva elever med særskilt språkopplæring kan ha særlig behov for å fordype seg i.

Enkelte skoler har utformet et opplegg hvor lærerne bytter på å ha særskilt norskopplæring. Dette betyr at en lærer kan være hovedlærer/faglærer i norsk for én klasse, mens samme lærer er ansvarlig for særskilt norskopplæring for elever med tilhørighet i parallellklassen, og omvendt. Tilbakemeldinger fra informanter ved disse skolene er at dette bidrar til tett samarbeid om undervisningen. Lærerne planlegger innholdet i norskundervisningen sammen, med mulighet for diskusjon om utfordringer elevene står overfor og de samarbeider for å sikre at minoritetsspråklige elever får utbytte av særskilt språkopplæring.

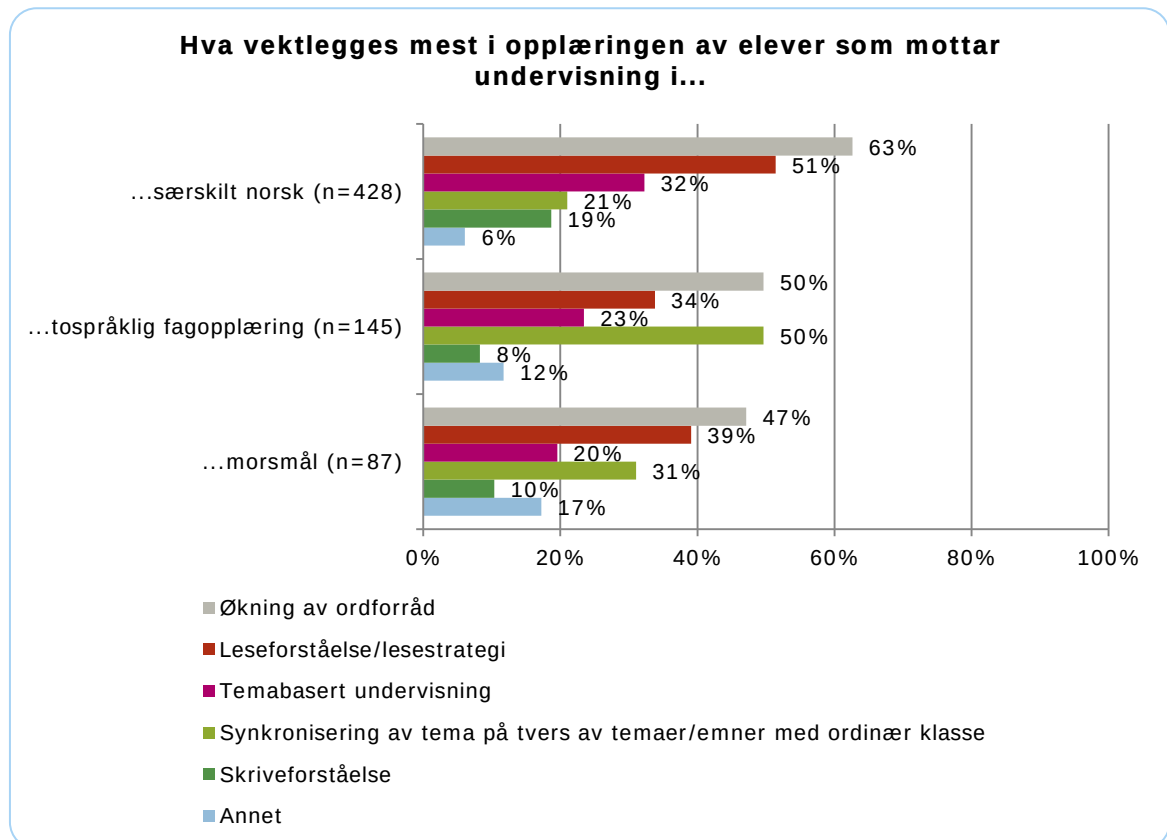
Samtidig er det flere lærere som opplever at det kan være utfordrende å få til en god overlapp mellom det som gjennomgås i den ordinære undervisningen og i den særskilte språkopplæringen fordi særskilt språkopplæring på mange skoler er organisert som gruppeundervisning. Som vi var inne på i kapittel 6, er gruppene i noen tilfeller sammensatt av elever fra ulike klasser og også ulike trinn. I disse tilfellene er det betydelig mer utfordrende å tilpasse undervisningen til hva den enkelte elev har behov for og trenger hjelp til. Dette fremheves som en stor utfordring. Det er først og fremst kapasitetshensyn som er bakgrunnen for at mange skoler har valgt å organisere undervisningen som gruppeundervisning. I tillegg er det en viktig begrunnelse for dette valget at undervisningen i særskilt norsk og tospråklig fagopplæring skal inngå i det ordinære timetallet og timeplanen til elevene.

7.1.1 Hva vektlegges i undervisningen?

På tross av at den særskilte språkopplæringen skal tilpasses den enkelte elevs behov, viser undersøkelsen at det er noen likhetstrekk i undervisningen av elever som mottar særskilt norsk, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

Figur 7.1 viser hva lærenes oppgir at de legger vekt på i ulike typer tilbud.

Figur 7.1 Til lærene: Hva vektlegges mest i opplæringen av elever?



Som vi ser av figur 7.1 er det først og fremst økning av ordforråd som blir vektlagt i opplæringen av elever som mottar undervisning i særskilt språkopplæring. Henholdsvis 63 prosent 50 prosent og 47 prosent av lærerne som underviser elever i særskilt norsk, i tospråklig fagopplæring og i morsmål oppgir at dette er blant det mest vektlagte i opplæringen.

Videre fremkommer det at en forholdsvis stor andel lærere legger vekt på temabasert undervisning. 32 prosent av lærerne som underviser i særskilt norsk, 23 prosent av lærerne som underviser i tospråklig fagopplæring og 20 prosent av lærerne som underviser i morsmål, oppgir at dette vektlegges i stor grad. Synkronisering av tema på tvers av temaer/emner med ordinær klasse

vektlegges i større grad i tospråklig fagopplæring enn i morsmålsopplæring og i særskilt norsk. Skriveforståelse er det som blir minst vektlagt.

Funnene fra breddeundersøkelsen stemmer godt med det lærerne oppgir i de kvalitative intervjuene. Her fremkommer det at den største utfordringen for minoritetsspråklige elever er at de ikke har godt nok ordforråd. Begrepsopplæring står derfor helt sentralt i alle deler av den særskilte språkopplæringen.

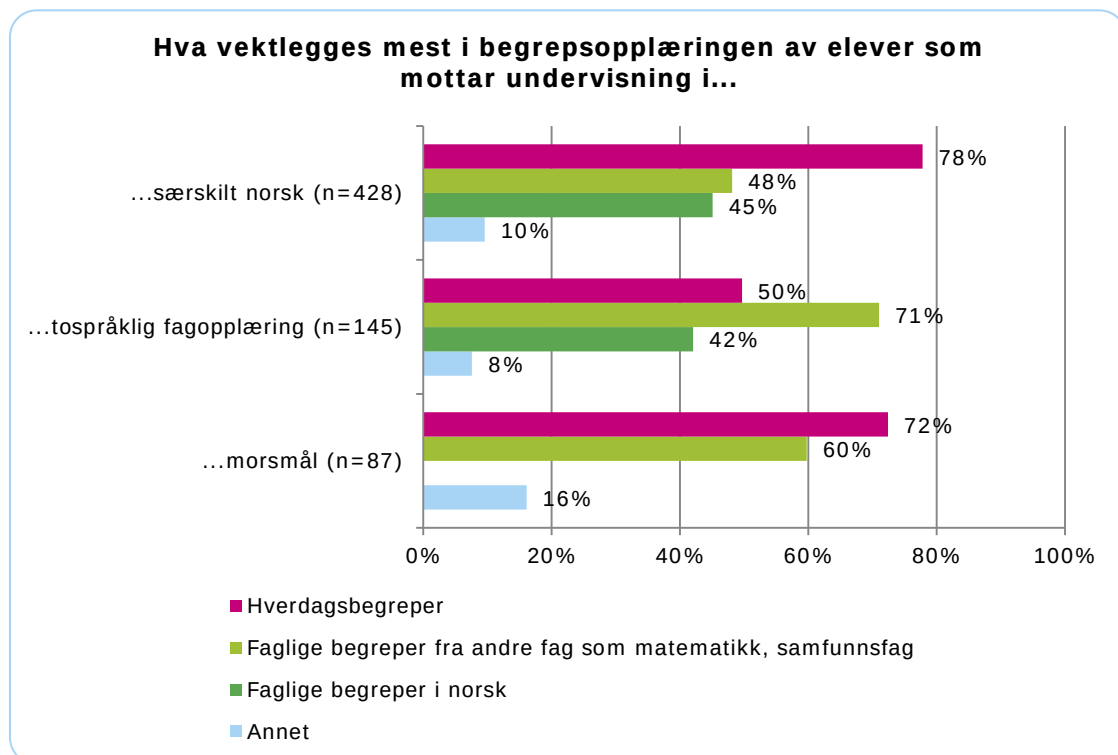
Tekstboks 7.1 formidler et sitat fra en lærer i ungdomsskolen, som sier noe om hvordan de jobber med begrepsopplæring i den særskilte språkopplæringen.

Tekstboks 7.1 Eksempel på begrepsopplæring i særskilt språkopplæring

«Alle elever følger undervisningen i ordinære klasser, og opplæringen i særskilt norsk følger samme tema som ordinær undervisning. Hensikten er at opplæringen i særskilt norsk skal støtte og underbygge undervisningen i ordinære klasser. Helt konkret jobbes det mye med repetisjon av de mest sentrale begrepene knyttet til hvert tema. Noe som har fungert godt for oss, er at læreren forbereder elevene på hva de kommer til å gå gjennom i en fremtidig time, prepper dem og lar dem starte på leksene. Dette er bra for mestringsfølelsen for elevene».

I spørreundersøkelsen ble lærerne også spurt om hva de legger mest vekt på i selve begrepsopplæringen, jf. figur 7.2.

Figur 7.2 Til lærerne: Hva vektlegges mest i begrepsopplæringen av elever?



Som figur 7.2 viser, er det tydelig at «hverdagsbegreper» vektlegges mest overfor elever som mottar undervisning i særskilt norsk og morsmålsopplæring. Overfor elever som mottar tospråklig fagopplæring legges det mest vekt på faglige begreper fra fag som matematikk og samfunnsfag. Faglige begreper fra andre fag vektlegges også av om lag halvparten av lærerne som underviser i særskilt norsk og 60 prosent av lærerne i som underviser i morsmål.

7.2 Tilgang på og bruk av relevante læremidler

Både lærere og elever understreker betydningen av å ha gode læremidler som støtter opp om undervisningen. Tilbakemeldingen fra majoriteten av lærerne i denne undersøkelsen viser imidlertid at det er vanskelig å finne læremidler som er tilstrekkelig tilrettelagt for minoritetsspråklige elever og at læremidler som er tilpasset elevenes nivå ofte ikke er aldersadekvate. Aldersadekvate læremidler vurderes ofte som for vanskelige, fordi de inneholder for mye tekst, mangler gode begrepsforklaringer og ikke forklarer stoffet godt nok.

Tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp i hele grunnopplæringen, hvor hensikten er å legge til rette for at alle barn og elever skal ha like muligheter til å utvikle sine interesser og forutsetninger. Kravet om tilpasset opplæring omfatter også tilpassete læremidler som ivaretar elevens alder og utviklingsnivå. Rambøll har nylig gjennomført en evaluering og behovsundersøkelse av læremidler med statstilskudd⁶², på oppdrag fra UDIR.⁶³ Evalueringen undersøkte hvorvidt læremidlene som er utviklet med støtte fra UDIRs tilskuddsordning oppfyller tilskuddsordningens krav. I tillegg har behovsundersøkelsen sett på hvilke fag, årstrinn og (under)grupper av elever hvor det er særlig behov for å utvikle læremidler. Læremidler rettet mot minoritetsspråklige elever inngikk som en del av denne evalueringen.

Evalueringen konkluderer med at det er et behov for flere og nye læremidler for minoritetsspråklige elever. Evalueringen viser at det er store forskjeller i behovene til elever som går i ordinær klasse og elever som har undervisning i separat gruppe. Minoritetsspråklige elever har behov for tilrettelagte læremidler og deres tilretteleggingsbehov kan i stor grad ivaretas gjennom forholdsvis enkle tilrettelegginger og endringer i ordinære læremidler. Eksempler på dette er tilpasset layout, større grad av nivåddifferensierte oppgaver, begrepsforklaringer og for eksempel digitale tilleggssressurser som gir mulighet for opplest tekst.

Evalueringen dokumenterer også stor mangel på aldersadekvate læremidler, særlig for elever på ungdomstrinn og i videregående opplæring. Elever i målgruppen benytter i mange tilfeller læremidler som i utgangspunktet er utviklet for yngre elever. Disse læremidlene har følgende innhold, eksempler og illustrasjoner som ikke «treffer» eldre elever, noe som kan være svært demotiverende.

Funn fra evalueringen viser videre at det er mangel på lettleste tekster som er aldersadekvate, men som ikke går på kompromiss med det faglige innholdet. Elevene har samme læringsmål som ordinære elever (så fremt de følger ordinær læreplan) og derfor er det *måten* innhold og begreper forklares på som må tilrettelegges, ikke innholdet. Mange lettleste versjoner av eksisterende læremidler er så «lette» at de ikke gir tilstrekkelig faglig tyngde.

Det er særlig innenfor fagene norsk, engelsk, samfunnsfag og naturfag at behovet for mer tilrettelagte læremidler er størst. Dette er teksttunge og begreptunge fag som kan være vanskelige for elevene. Funn fra intervjuer med elever viser at disse fagene oppleves som de mest utfordrende. Engelsk fremheves som spesielt utfordrende for mange minoritetsspråklige elever, fordi mange ikke har hatt opplæring i dette før de kommer til Norge.

Evalueringen dokumenterer at trykte læremidler er godt egnet for minoritetsspråklige elever, og noe deres foresatte kjenner til, fordi denne type læremidler er gjenkjennbare fra tidligere skolegang. Dette er også noe lærerne sier seg enige i. Digitale læremidler er mer utfordrende. Mange minoritetsspråklige elever, særlig elever med kort botid i Norge, har dårlig digital kompetanse og følgerlig har de problemer dersom det benyttes mye digitale læremidler i undervisningen. Bruk av digitale læremidler henger også tett sammen med skolens tilgang på digital infrastruktur, samt lærernes digitale kompetanse.

⁶² Se <http://www.udir.no/Utvikling/Laeremidler/> for nærmere informasjon om tilskuddsordningen

⁶³ Rambøll (2015). *Evaluering av tilskudd til læremidler*.

http://www.udir.no/globalassets/upload/forskning/2010/5/tilskudd_laeremidler.pdf

7.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på det konkrete innholdet i undervisningen til elever som har vedtak om særskilt språkopplæring. I henhold til regelverket skal innholdet i opplæringen baseres på hva den enkelte elev har behov for. Hva den enkelte elev har behov for, skal vurderes på bakgrunn av kartlegging av eleven. Målsettingen med opplæringen er at eleven raskest mulig skal tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne integreres i den ordinære opplæringen i skolen, og dermed gjennomføre og fullføre skolegangen.

Funn fra de kvalitative intervjuene i undersøkelsen viser at lærerne prøver å legge undervisningen i den særskilte språkopplæringen tett opptil den ordinære undervisningen. Dette kan imidlertid være vanskelig å gjennomføre når undervisningen foregår i grupper med elever på tvers av klasser og årstrinn.

Videre viser funn, både fra de kvalitative intervjuene og fra breddeundersøkelsen, at økning av ordforråd og begrepsopplæring er det som prioriteres i undervisningen, både i særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og i morsmålsopplæring. I begrepsopplæringen er det hverdagsbegreper som blir mest vektlagt, etterfulgt av faglige begreper.

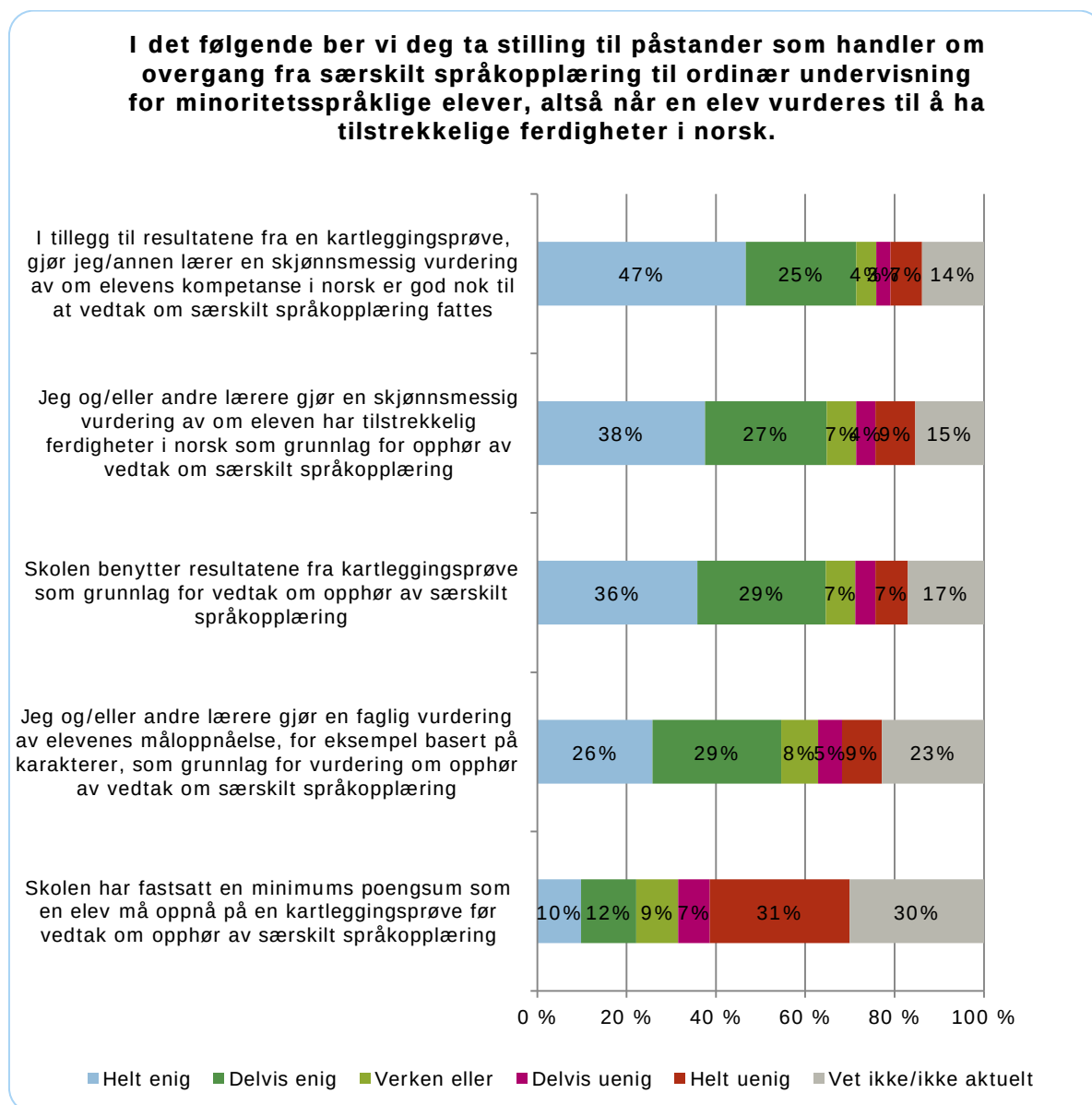
8. HELHETLIG OPPLÆRINGSLØP

I dette kapitlet vil vi redegjøre for undersøkelsens funn når det gjelder i hvilken grad særskilt språkopplæring og innføringstilbud ses i sammenheng og integreres med ordinær opplæring. I forlengelsen av dette er det sentralt å undersøke hvordan det vurderes om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Kapitlet baserer seg i hovedsak på funn fra breddeundersøkelsen blant lærere.

8.1 Overgang fra særskilt språkopplæring til ordinær undervisning: hvordan vurderes det om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk?

Målet med særskilt språkopplæring og innføringstilbud at eleven skal få *tilstrekkelige ferdigheter i norsk* slik at vedkommende kan følge ordinær opplæring. Ved overgang fra særskilt språkopplæring skal det med andre ord gjøres en kartlegging hvor eleven vurderes til å ha tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. I breddeundersøkelsen ble lærerne bedt om å ta stilling til fem påstander om hvilke vurderinger de legger til grunn for å avgjøre når eleven vurderes å ha tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær undervisning, jf. figur 8.1.

Figur 8.1: Til lærerne: Påstander om overgang fra særskilt språkopplæring til ordinær undervisning (n=465)



Figur 8.1 viser at 65 prosent av lærerne er helt eller delvis enig i at skolen benytter resultatene fra kartleggingsprøvene som grunnlag for vedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Det er en større andel (73 prosent) lærere på grunnskoler som oppgir dette, sammenlignet med lærere på videregående skoler (45 prosent).

I tillegg til resultatene fra kartleggingsprøven, oppgir et stort flertall (72 prosent) at de eller noen andre lærere også foretar en skjønnsmessig vurdering av elevens kompetanse i norsk for å avgjøre om og når en elev skal overføres til ordinær undervisning. Også her er det en større andel grunnskolelærere (76 prosent) som er enig i denne påstanden, sammenlignet med lærere på videregående skoler (59 prosent).

Når det gjelder påstanden *«jeg og/eller andre lærere gjør en skjønnsmessig vurdering av om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk som grunnlag for opphør om vedtak om særskilt språkopplæring»*, er det 65 prosent av lærerne som sier seg helt eller delvis enig i denne. Det vil si at det er et lite flertall av lærerne som legger skjønnsmessige vurderinger av eleven til grunn når de vurderer om eleven har tilstrekkelig ferdigheter til å opphøre vedtak om særskilt språkopplæring. Det er lærerne på ungdomstrinnene (8.-10. trinn) som i størst grad er enig i denne påstanden (72 prosent). Til sammenligning oppgir 64 prosent av lærerne på barnetrinnene (1.-7. trinn) og 61 prosent av lærerne på videregående skole at de eller andre lærere benytter skjønn i vurderingen av om eleven har oppnådd tilstrekkelige ferdigheter i norsk.

Videre oppgir litt over halvparten av lærerne (55 prosent) at de gjør en faglig vurdering av elevenes måloppnåelse, for eksempel basert på karakterer, som grunnlag for vurdering av opphør av vedtak om særskilt språkopplæring. Det er en høyere andel lærere på videregående skoler (59 prosent) og lærer på ungdomsskoler (58 prosent) som oppgir at de gjør en faglig vurdering av eleven som grunnlag for vurdering av opphør av vedtak, sammenlignet med lærere på barneskoler (48 prosent).

Et fåtall (22 prosent) av lærerne er helt eller delvis enig i at skolen har fastsatt en minimums poengsum som må oppnås (på en kartleggingsprøve) før det fattes vedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Det er en høyere andel lærere på barneskoler (28 prosent) som sier seg helt eller delvis enig i denne påstanden, sammenlignet med lærere på ungdomsskoler (19 prosent) og lærere på videregående skoler (17 prosent).

Samlet sett viser resultatene fra breddeundersøkelsen at majoriteten av lærerne benytter en kombinasjon av kartleggingsprøver og skjønn når de vurderer om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. I tillegg oppgir litt over halvparten lærere at de foretar en faglig vurdering av elevens måloppnåelse basert på karaktersetning som grunnlag for vurdering av elevens norskferdigheter. En mindre andel har i tillegg fastsatt en minimums poengsum.

Videre viser funn fra intervjuene at skoleledere og lærere opplever det som utfordrende å avgjøre hva som er tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Å avgjøre om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk krever gjennomtenkte kriterier som skiller mellom begynnertrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn, i takt med stigende faglige og språklige krav.⁶⁴ Funn fra intervjuene viser at det er lærernes vurderinger av eleven som helhet, og ikke kun hvordan eleven presterer i norskfaget, som avgjør når eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Tekstboks 8.1 presenterer noen utvalgte sitater fra intervjuene med lærerne som viser hvordan de beskriver tilstrekkelige ferdigheter i norsk:

⁶⁴ Cummins, J. (2008). BICS and CALP: Empirical and Theoretical Status of the Distinction. Street, B. & Hornberger, N. H. (Eds.). (2008). Encyclopedia of Language and Education, 2nd Edition, Volume 2: Literacy. (pp. 71-83). New York: Springer Science + Business Media LLC. Og Carrasquillo A. & V. Rodríguez (2002): Language Minority Students in the Mainstream Classroom. Clevedon: Multilingual Matters

Tekstboks 8.1: Eksempler på lærernes beskrivelse av tilstrekkelige ferdigheter i norsk

«Kartleggingsverktøyet gir et godt bilde av hvilke ferdigheter eleven har i norsk. Lærers erfaringer med hvordan eleven fungerer i ordinær klasse, vil også være med i vurderingen av "tilstrekkelige ferdigheter i norsk"»

«At eleven har nådd de fleste mål på nivå 3 i Udir sin kartleggingsprøve.»

«Vi bruker testen fra Utdanningsdirektoratet, og når eleven når nivå 2-3, vurderer vi elevens ferdigheter ut i fra hva vi ser i timene. I en overgangsperiode lar vi eleven prøve seg på oppgaver i ordinær klasse. Dette gir oss et innblikk i om eleven kan mestre den vanlige opplæringen.»

«Dersom eleven klarer å få med seg innhold av ulike tekster både i norsk, matematikk og tema, vurderer vi om eleven har dybdeforståelse, eller bare har lært seg til å gjenta. Når eleven får med seg like mye som gjennomsnittet i klassen, anser vi han/hun som klar for å avslutte særskilt norsk.»

«Eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk når han/hun mestrer å følge vanlig faglig progresjon (med eller uten små tilpasninger) i sin klasse, og når eleven har tilegnet seg et tilfredsstillende sosialt språk.»

«Vi bruker konkretiseringsmaterialet vi har utarbeidet til UDIRs kartlegging, og har som hovedregel av eleven må ha minst 80 prosent riktig. En gjennomgang av resultatet med kontaktlærer avgjør så om eleven helt eller delvis skal følge klassens plan og hva han/hun eventuelt fortsatt må ha støtte i.»

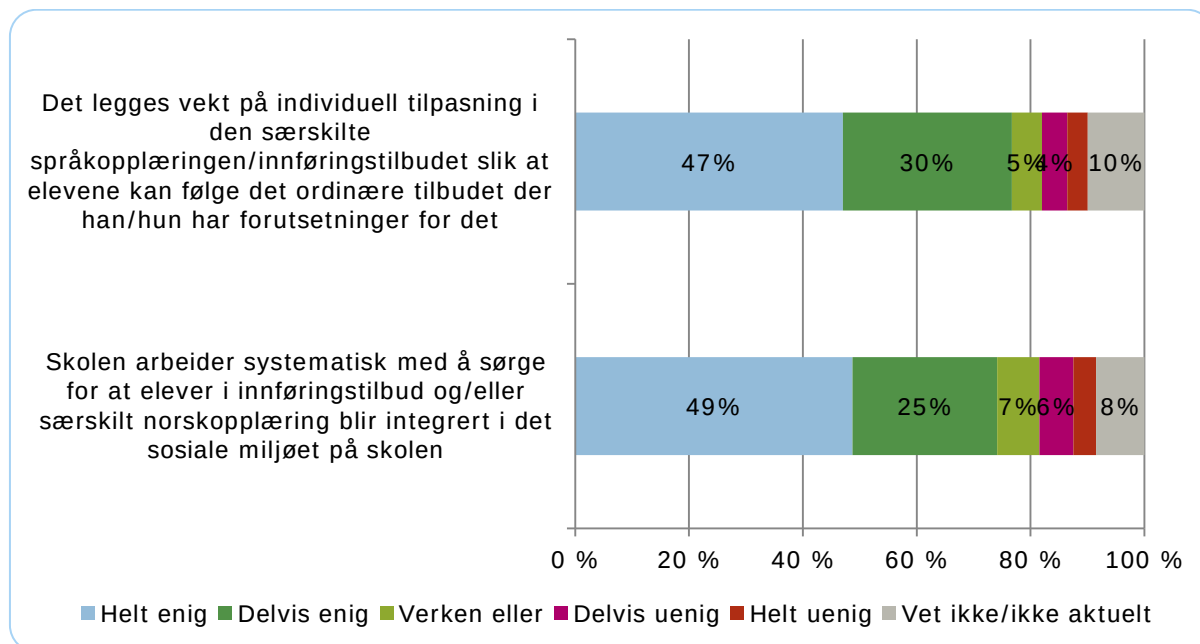
8.2 Sammenheng mellom særskilt språkopplæring, innføringstilbud og ordinær opplæring

Innføringstilbud er et eget særskilt tilbud til elever, men innføringstilbudet bør inngå som en del av det helhetlige tilbudet til eleven. Det samme gjelder for tilbud om særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Vi har derfor sett nærmere på hvordan den særskilte språkopplæringen og innføringstilbud er integrert med den ordinære opplæringen.

Lærerne har i breddeundersøkelsen blitt bedt om å ta stilling til en rekke påstander om hvordan særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud er integrert med den ordinære opplæringen, jf. figurene 8.2-8.4.

Figur 8.2 illustrerer påstander om hvordan elever med vedtak om særskilt språkopplæring er integrert i den ordinære opplæringen.

Figur 8.2 Til lærerne: Påstander om særskilt språkopplæring /innføringstilbud som integrert del av ordinær undervisning (n=465)



Figur 8.2 viser at et flertall av lærerne (77 prosent) er helt eller delvis enig i at det legges vekt på individuell tilpasning i den særskilte språkopplæringen/innføringstilbudet slik at elevene kan følge det ordinære tilbudet der han/hun har forutsetninger for det. Undersøkelsen viser at lærere i grunnskolen (81 prosent) i større grad sier seg enig i denne påstanden, sammenlignet med lærere i videregående skoler (68 prosent).

Videre er 74 prosent av lærerne helt eller delvis enig i at skolen arbeider systematisk med å sørge for at elever i innføringstilbud og/eller særskilt norskopplæring blir integrert i det sosiale miljøet på skolen. Også her er det en større andel lærere på grunnskoler (83 prosent) som er enig i påstanden, sammenlignet med lærere på videregående skoler (51 prosent).

Integrering av målgruppen i det sosiale miljøet på skolen er noe som skoleleder og lærere i stor grad vektlegger. Funn fra undersøkelsen viser at ønske om integrering og inkludering av elever i ordinære klasser og det sosiale miljøet på skolen, er hovedargumenter for at flertallet av elevene kun går i innføringstilbud i ett år. Det er likevel variasjon i hvordan skolene arbeider med dette, og hvorvidt sosial inkludering foregår ved deltakelse i ordinære timer eller kun ved sosiale arrangementer ved skolene.

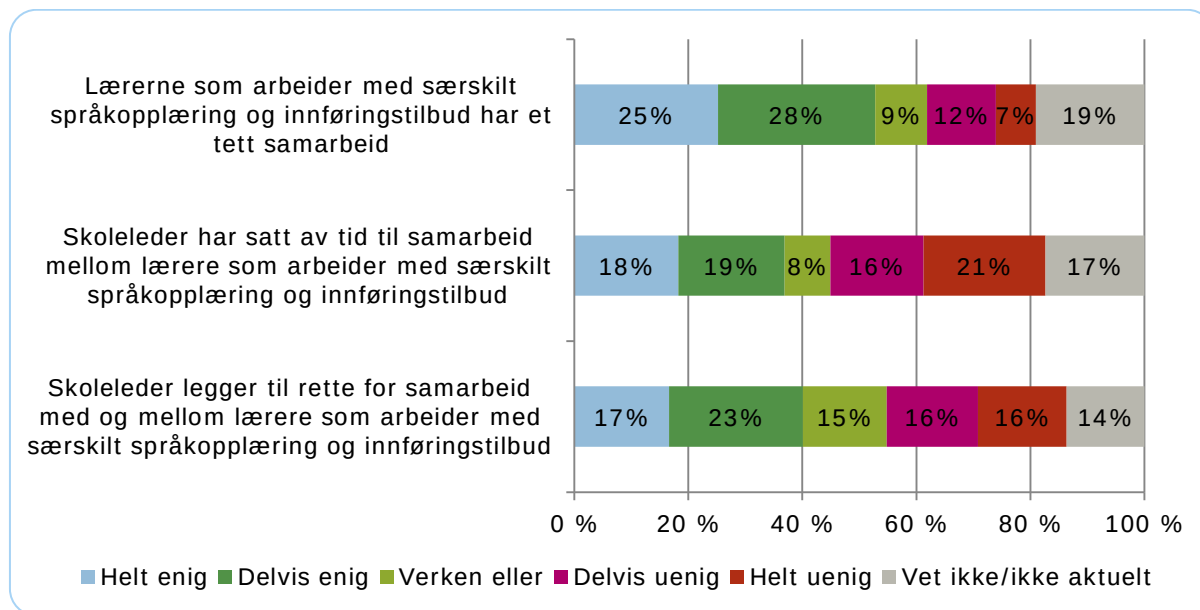
Eksempler på overgangsrutiner kan hentes fra en av skolene vi besøkte i forbindelse med kassustudiene. I overgangen fra innføringsskole til denne særskilte ungdomsskolen arrangeres det overgangsmøter hvor representanter for innføringsskolen, foreldre (med tolk) og mottaksskolen deltar for å utveksle nødvendig informasjon. I en overgangsperiode er eleven på besøk på skolen og følger sin nye klasse i undervisningen i praktisk-estetiske fag.

Gjennom intervjuer med lærere som underviser i innføringstilbud i fremkommer det at det legges stor vekt på at elever, etter hvert som de oppnår bedre norskkompetanse og/eller når det nærmer seg overføring til ordinær klasse (nærskole), skal hospitere i sin ordinære klasse i forkant av overføringen. I videregående opplæring er det vanlig at elevene får hospitere i undervisningen i programfagene eleven ønsker å søke seg til. Før elever i innføringstilbud for eksempel hospiterer i ordinære klasser, skjer inkludering mer på den sosiale arenaen ved skolen. Funn fra intervjuene tyder på at mange skoler har etablerte rutiner for hvordan overgang og integrering skjer.

I tillegg til integrering av elevene i ordinære klasser, er samarbeid mellom lærere vesentlig for å sikre en helhetlig planlegging og opplæring for den enkelte elev. Tidligere studier har vist at samarbeidet mellom kontaktlærere, tospråklige lærere og lærere i særskilt norsk ikke alltid er tilfredsstillende.⁶⁵

Figur 8.3 viser lærernes oppfatning av samarbeid mellom lærere som arbeider med særskilt språkopplæring og lærere som arbeider med innføringstilbud.

Figur 8.3 Til lærerne: Påstander om særskilt språkopplæring /innføringstilbud som integrert del av ordinær undervisning (n=465)



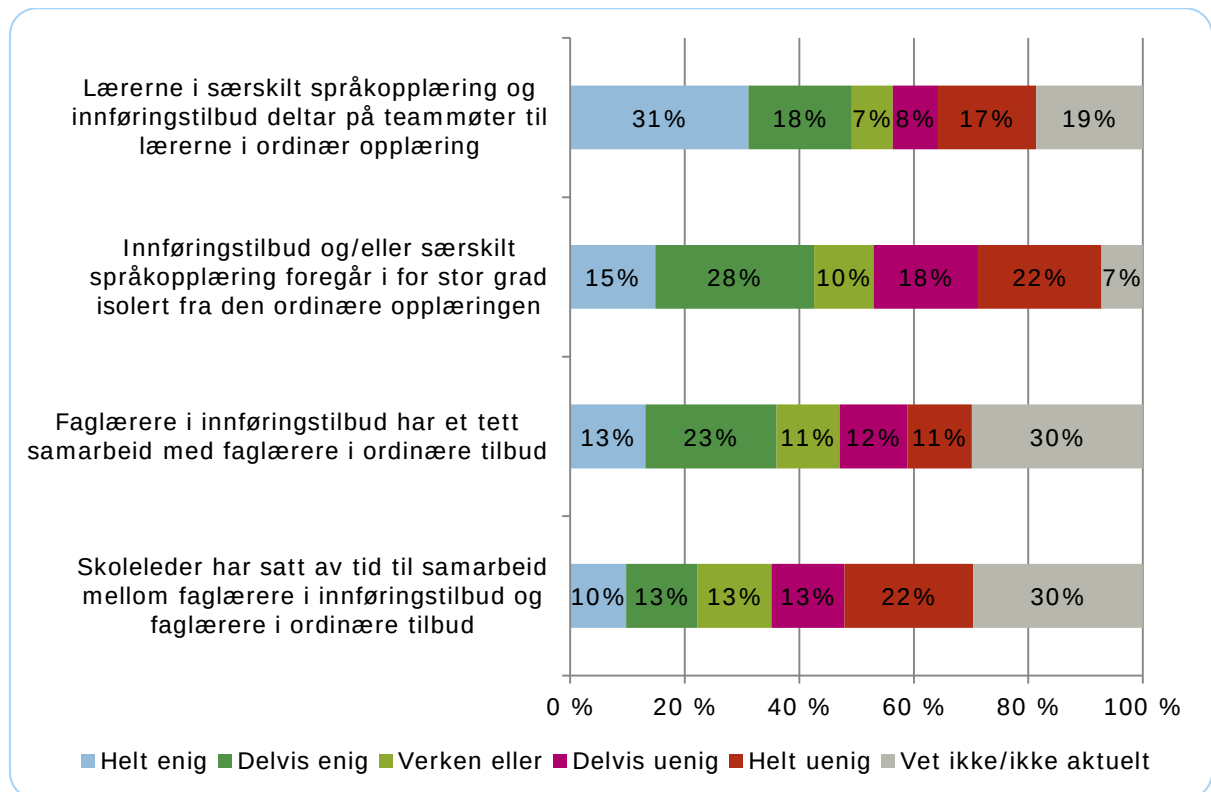
Som figur 8.3 viser, oppgir 53 prosent av lærerne at de er helt eller delvis enig i at lærerne som arbeider med særskilt språkopplæring og innføringstilbud har et tett samarbeid. Samtidig oppgir 37 prosent at de er helt eller delvis enig i at skoleleder har satt av tid til samarbeid mellom lærere som arbeider med særskilt språkopplæring og innføringstilbud, og 40 prosent at skoleledere legger til rette for samarbeid med og mellom lærere som arbeider med særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Det er lærere som underviser på ungdomsskoler som i størst grad er enig i at skoleleder har satt av tid til samarbeid mellom lærere som arbeider med særskilt språkopplæring og innføringstilbud.

Samlet sett tyder resultatene fra breddundersøkelsen på at det i liten grad er samarbeid mellom lærerne som arbeider med særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Skolelederne har i liten grad satt av tid eller lagt til rette for at disse lærerne skal samarbeide.

Figur 8.4 viser lærernes svar på påstander knyttet til samarbeid mellom lærere som arbeider med innføringstilbud og den ordinære undervisningen.

⁶⁵ Hauge (2007). *Den felleskulturelle skolen*. Oslo, Universitetsforlaget

Figur 8.4 Til lærerne: Påstander om særskilt språkopplæring/innføringstilbud som integrert del av ordinær undervisning (n=465)



Figur 8.4 viser at lærerne også i mindre grad er enig i at det er tett samarbeid mellom faglærere i ordinære tilbud og lærere i innføringstilbud. Omtrent halvparten av lærerne oppgir at lærere i særskilt språkopplæring og innføringstilbud deltar på teammøter til lærere i ordinær opplæring. 36 prosent av lærerne oppgir at de helt eller delvis enig i at faglærere i innføringstilbud har et tett samarbeid med faglærere i ordinære tilbud. Det er lærere på ungdomsskoler som i størst grad er enig i at det er et tett samarbeid mellom faglærere i innføringstilbud og ordinære tilbud. Bare 23 prosent av lærerne oppgir at de er enige i at skoleleder har satt av tid til samarbeid mellom faglærere i innføringstilbud og faglærere i ordinære tilbud.

Videre viser figur 8.4 at 43 prosent av lærere opplever at innføringstilbud og/eller særskilt språkopplæring i stor grad foregår isolert fra den ordinære opplæringen. Lærere på videregående skoler (49 prosent) og lærere på ungdomsskoler (44 prosent) er i større grad enig i denne påstanden, sammenlignet med lærere på barneskoler (37 prosent). Dette samsvarer ganske godt med funnene fra kasusundersøkelsene. Funn fra intervjuer med lærerne som underviser elever i innføringsklasser, viser at de oftere opplever at de er adskilt fra ordinære klasser og andre lærere, og at det er mindre samarbeid mellom dem og lærere som underviser i ordinære klasser.

Skoleledere ble også bedt om å svare på sammenlignbare påstander som i figurene over (figur 6.6-6.8), og oppgir i mindre grad at de har satt av tid til samarbeid mellom lærere som arbeider med særskilt språkopplæring og innføringstilbud. 28 prosent oppgir at de er helt eller delvis enig i at de har satt av tid til at lærerne skal samarbeide, mens 29 prosent oppgir at de ikke vet om de har satt av tid til dette.

Gjennom tidligere evalueringer har det kommet frem at samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner oppleves som utfordrende (Rambøll 2008 og 2013). Samtidig finnes det nå flere gode eksempler på hvor kommuner og fylkeskommuner legger til rette for å kombinere opplæring i fag fra grunnskole og videregående opplæring. Et eksempel på dette tilbudet som gis ved Sjøvegan videregående skole i Salangen kommune som tidligere er beskrevet i denne rapporten.

Et annet eksempel er Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik, hvor elever med minoritetsbakgrunn får grunnskoleundervisning før de går i gang med videregående opplæring. Dette er eksempler på gode modeller for å gi elevene tilstrekkelige ferdigheter til å delta i ordinær undervisning på videregående nivå.

Et tredje eksempel er Hordaland fylkeskommune som i samarbeid med blant annet Bergen kommune holder informasjonsmøter for elever og foresatte til elever som går siste året i grunnskolen og skal søke opptak til videregående opplæring. Det har vært mellom 130 og 170 til stede på møtene de siste årene. Møtene tolkes på omtrent 20 ulike språk. Hovedfokuset i møtene er informasjon om tilbudene ved videregående skoler i fylket, med spesiell vekt på tilbudene som er spesielt rettet mot minoritetsspråklige elever. Ved to skoler i fylket, Fyllingsdalen og Lønborg videregående skole, er det opprettet en egen klasse for minoritetsspråklige elever på Vg1 Helse- og oppvekstfag. Ved Bergen Katedralskole er det opprettet et eget programområde på studiespesialiserende for minoritetsspråklige elever med kort botid. I tekstboks 8.2 blir tilbudet ved Bergen Katedralskole nærmere beskrevet.

Tekstboks 8.2: Eksempel på samarbeid kommuner og fylkeskommuner fra Bergen katedralskole

Ved Bergen katedralskole er det opprettet et eget programområde på studiespesialiserende for minoritetsspråklige elever med kort botid. Programmet gir språklig tilrettelagt opplæring, og på Vg1 går elevene i en egen gruppe for minoritetsspråklige elever. Timetallet i norsk og engelsk er større sammenlignet med de ordinære programområdene. På Vg2 og Vg3 går elevene sammen med skolens øvrige elever i programfagene, men de får opplæring i fellesfagene i egen gruppen. Elevene har mulighet til å velge å gå opp til privatisteksamen i sitt morsmål dersom Utdanningsdirektoratet setter opp eksamen i faget. Hvis ikke, må eleven ta eksamen i et fremmedspråk. Skolen melder elevene opp til privatisteksamen.

8.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort hvorvidt særskilt språkopplæring og innføringstilbud integreres med ordinær undervisning. I forlengelsen av dette har vi sett på hvordan elevenes norskferdigheter vurderes med tanke på overgang til ordinær opplæring.

Funn fra breddeundersøkelsen viser at majoriteten av lærerne benytter en kombinasjon av kartleggingsprøver og skjønn når de vurderer om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. I tillegg oppgir litt over halvparten av lærerne at de gjør en faglig vurdering av elevens måloppnåelse, basert på karaktersetning, som grunnlag for vurdering av elevens norskferdigheter. En mindre andel har i tillegg fastsatt en minimums poengsum på en kartleggingsprøve, som eleven må oppnå for at det skal fattes vedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Videre viser funn fra intervjuene at skoleledere og lærere opplever det som utfordrende å avgjøre hva som er tilstrekkelige ferdigheter i norsk, og etterlyser en tydeligere operasjonalisering av begrepet.

Funn fra intervjuene viser på at mange skoler har etablerte rutiner for hvordan overgang og integrering skal foregå. Majoriteten av lærerne oppgir i breddeundersøkelsen at det legges vekt på individuell tilpasning i den særskilte språkopplæringen/innføringstilbudet slik at elevene kan følge det ordinære tilbudet der han/hun har forutsetninger for det, og at skolen arbeider systematisk med å sørge for at elever i innføringstilbud og/eller særskilt norskopplæring blir integrert i det sosiale miljøet på skolen.

Det er i liten grad samarbeid mellom lærerne i særskilt språkopplæring og innføringstilbud, jf. funn fra breddeundersøkelsen. Lærerne oppgir at skolelederne i liten grad har satt av tid eller på andre måter lagt til rette for at lærere som arbeider med særskilt språkopplæring og innførings-tilbud skal samarbeide. Omkring halvparten av lærerne mener at særskilt språkopplæring og opplæring i innføringstilbud i stor grad foregår isolert fra den ordinære undervisningen. Faglære-re i innføringstilbud samarbeider i liten grad med lærere i ordinært tilbud og breddeundersøkelsen viser at skolelederne i liten grad har lagt til rette for at lærere i innføringstilbud og ordinært tilbud skal samarbeide. Samtidig er det flere gode eksempler hvor det er godt samarbeid mellom lærerne.

9. ELEVENES TILFREDSHET, MOTIVASJON OG MESTRING

I kapitlets første del ser vi nærmere på elevenes erfaringer med særskilt språkopplæring og innføringstilbud, herunder elevenes tilfredshet og motivasjon, samt opplevd mestring av tilbudet de mottar. I tillegg viser vi hvordan tilfredshet og mestring vurderes av lærere og skoleledere. Det foreligger ingen statistikk over denne elevgruppens skoleprestasjoner, og vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere elevenes progresjon. Samtidig er det gjort en rekke tidligere studier av elevgruppens resultater og gjennomføring av videregående opplæring.

I slutten av kapitlet presenterer vi resultater fra disse studiene, samt oppdatert statistikk om gjennomføring og fullføring i videregående opplæring blant elever med innvandringsbakgrunn. Selv om statistikken ikke eksplisitt omhandler elever som mottar særskilt språkopplæring, vet vi at en større del av elevene med innvandringsbakgrunn har vedtak om særskilt språkopplæring. Sett i lys av dette kan statistikk og tilhørende studier gi en pekepinn på hvordan det går med denne elevgruppen i videregående opplæring.

9.1 Elevenes erfaringer med tilbudet

I det følgende presenteres funn fra intervjuer med skoleledere, lærere og elever, samt resultater fra breddeundersøkelsen blant elever som har vedtak om særskilt språkopplæring eller går i innføringsklasser ved de skolene vi har besøkt i forbindelse med evalueringen. Jf. metodekapitlet er det 84 elever (herunder 39 elever med vedtak om særskilt språkopplæring og 45 elever i innføringsklasser) som har besvart breddeundersøkelsen. Resultatene er følgelig ikke generaliserbare og svarene må tolkes med varsomhet. Samtidig gir breddeundersøkelsen og intervjuene et bilde av elevenes erfaringer med tilbudet.

I breddeundersøkelsen ble elevene stilt spørsmål om trivsel og fravær, hvordan de opplever mestring i ulike fag og hvilke opplæringsmetoder de vurderer gir best læringsutbytte.

9.1.1 Tilfredshet og motivasjon blant elevene

Funn fra intervjuene med lærerne viser at opplevd trygghet er viktig for at elevene skal gjennomføre innføringstilbud og dermed styrke sine muligheter til å gjennomføre og fullføre videregående skole. Traumer og «bagasje» kan gjøre det vanskelig å gi full oppmerksomhet til skolen og derfor er trygge rammer og godt sosialt miljø viktig for å lykkes med skolegangen. Et godt sosialt miljø er en suksessfaktor for å oppnå et godt læringsmiljø. Funn fra intervjuer med skoleledere og lærere viser at skolene i tillegg til faglig undervisning, legger vekt på lek og sosialisering for å skape et best mulig læringsmiljø.

Funn fra breddeundersøkelsen blant elevene indikerer at det sosiale miljøet på skolene er godt. Majoriteten av elevene svarer at de er venn med noen i og/eller utenfor klassen på skolen. De fleste oppgir også at de har venner utenfor skolen. Det er ingen forskjeller mellom elever som går i innføringsklasse og elever som mottar særskilt språkopplæring når det gjelder hvor mange nære venner de oppgir å ha.

Lærerne som er intervjuet i forbindelse med evalueringen oppgir at elevene trives veldig godt på skolen og at det sosiale miljøet fungerer bra. Dette bekreftes av intervjuer med elevene, hvor samtlige gir uttrykk for at de trives og er fornøyde med klassen og med lærerne. At elevene trives kommer også til uttrykk i breddeundersøkelsen. Blant elevene som har besvart synes trivselen stor, skal vi tro funnene. Dette gjelder både elever som har vedtak om særskilt norskopplæring og som går i innføringstilbud. 69 av 84 elever oppgir at de trives «bra» eller «veldig bra» når de blir spurt om hvordan de trives på skolen. Disse elevene oppgir også at de liker elevene de går i klasse med og at de liker lærerne som underviser.

Funn fra intervjuene tyder på at innføringstilbud i egne grupper og klasser gir elevene et godt grunnlag og trygghet i sitt første møte med norsk skole. Det gir både en sosial trygghet, men også en trygghet rundt den faglige utviklingen. En skoleleder forteller at det er bedre oppmøte i innføringsklassene enn det som er tilfelle ved resten av skolen, noe som tyder på stor trivsel. Elevene, særlig nyankomne elever, har behov for trygge rammer hvor de opplever mestring. Samtidig påpeker flere lærere gjennom intervjuene at denne tryggheten også kan bli en sovepute for elever i innføringstilbud og medføre at de vegrer seg for overgang til ordinær klasse. Det er derfor viktig at overgangene mellom tilbudene skjer i trygge rammer og at elevene får hospitere i ordinære klasser og blir kjent med skolen og klassen de skal gå i, jf. funnene i kapittel 8.

Elevenes fravær gir en indikasjon på hvorvidt de trives. Blant elevene som har besvart breddeundersøkelsen, oppgir omkring halvparten at de nesten aldri er borte fra skolen. Samtidig oppgir 25 av 84 elever at de er borte fra skolen noen ganger i måneden, mens et fåtall elever oppgir at de er borte én til flere ganger i uken. Elevene som oppgir at de ofte er borte fra skolen, uttrykker også at de trives dårligere på skolen.

I tillegg til tilfredshet, viser funn fra intervjuene at elevene har høy grad av motivasjon. Mange ønsker å gjøre det bra på skolen og har tydelige fremtidsplaner, enten det gjelder å fullføre videregående opplæring, ta fagbrev eller begynne på høyere utdanning. At elevgruppen har høy grad av motivasjon for å studere og høye forventninger til seg selv, fremkommer også i andre studier.⁶⁶ Det reises til og med spørsmål om de har *for* store forventninger og om ambisjonsnivået er på linje med ferdighetene.

Funn fra intervjuer med lærere og skoleledere viser at elever i «videregåendealder» har det travelt med å fullføre videregående opplæring. På samme måte viser funn fra intervjuer at mange elever som går i innføringstilbud ønsker å gå over i ordinær klasse raskt, få karakterer og fullføre videregående opplæring slik at de til slutt kan gå ut i arbeid. Noen elever takker derfor nei til å delta i innføringstilbud fordi de har mål om å fullføre opplæringen raskere enn det deltakelse i innføringstilbud legger opp til. Eksakt hvor mange som takker nei til innføringstilbud, har ikke kommunene eller fylkeskommunene oversikt over. At elevene ønsker å følge progresjonen i ordinær klasse kan også komme i konflikt med tilbudet i særskilt språkopplæring.

Funn fra intervjuene med skoleeiere (fylkeskommuner) og skoleledere på videregående skoler, viser at det arbeides mye med å motivere elever som har behov for det, til å delta i innføringstilbud. Dette foregår delvis gjennom rådgivning ved skolene og delvis i dialog med elevenes foreldre/foresatte. Flere av lærerne oppgir at de har gode erfaringer med å samarbeide med elevens foresatte og beskriver dette som en av nøklene til å motivere elevene til å delta i innføringstilbud. Flere informanter oppgir at elevene opplever at foresatte har store forventninger til dem når det gjelder skolegang og at de skal gjennomføre på normert tid. Funn fra intervjuene viser at lærerne jobber mye med å justere forventningene til både elevene og elevenes foresatte.

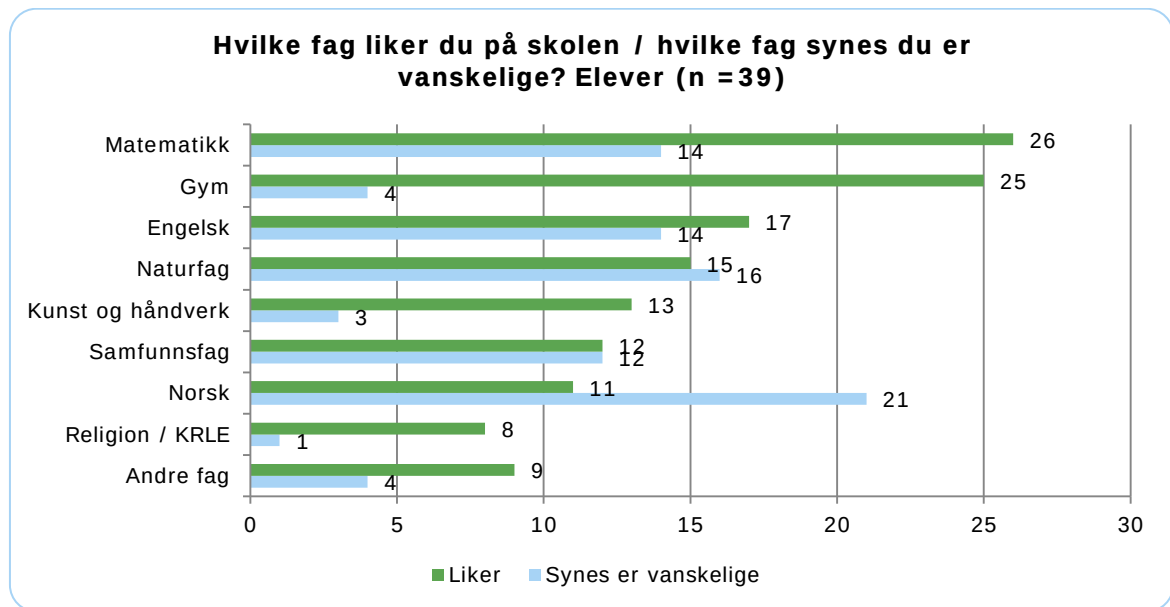
9.1.2 Faglig mestring blant elever i målgruppen

Elevene med vedtak om særskilt norsk ble i breddeundersøkelsen stilt spørsmål om hvilke fag de synes er vanskelige og hvilke fag de liker. I tillegg ble de stilt spørsmål om ferdigheter i norsk. Vi minner her om få respondenter, at funnene ikke er generaliserbare og følgelig må tolkes med forsiktighet. Vi har i analysene ikke kunnet bryte ned svarene til aldersgrupper eller klasser fordi det er få respondenter i utvalget.

Figur 9.1 viser hvilke fag elevene liker best og hvilke de synes er vanskelige. Elevene hadde mulighet til å krysse av for flere fag.

⁶⁶ Bakken og Elstad (2012), «For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer». NOVA Rapport 7/2012

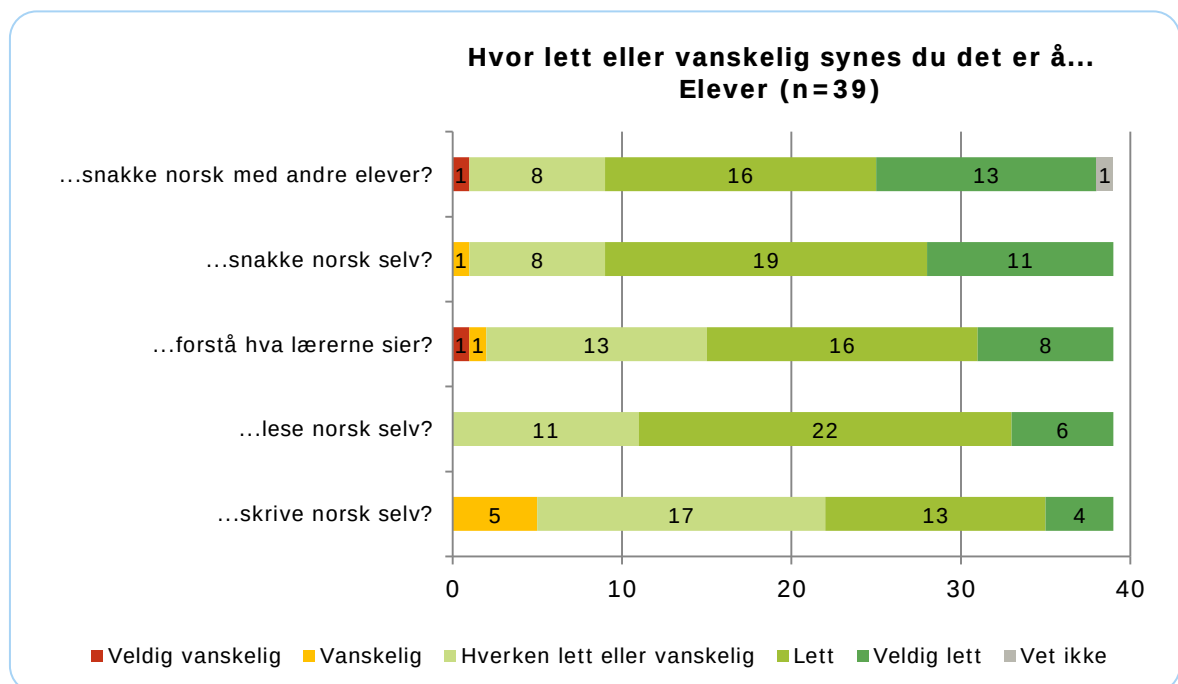
Figur 9.1 Til elevene: Hvilke fag liker du på skolen / hvilke fag synes du er vanskelige? Frekvens



Figur 9.1 viser at det er flest elever som oppgir at de liker matematikk og gym. Henholdsvis 26 og 25 elever velger disse fagene når de blir spurt om hvilke fag de liker. Norsk er det faget klart flest opplever som vanskeligst, sammenlignet med de andre fagene. 21 elever oppgir at norsk er et fag de synes er vanskelig. Dette bekreftes også av funn fra intervjuer med elevene.

Figur 9.2 viser elevenes vurdering av egne ferdigheter i norsk.

Figur 9.2 Til elevene: Hvor lett eller vanskelig synes du det er å...? Frekvens



Jf. figur 9.2 oppgir elevene at de synes det er lettere å beherske norsk muntlig enn skriftlig. Et flertall av elevene oppgir at de synes det er lett eller veldig lett å snakke norsk (30 av 39 elever oppgir dette), og at det er lett eller veldig lett å snakke norsk med andre elever (29 av 39 elever oppgir dette). 24 av 39 oppgir at det er lett eller veldig lett å forstå hva lærerne sier. 28 av 39 elever synes det er lett eller veldig lett å lese norsk. 17 av 39 elever oppgir at de synes det er

veldig lett å skrive norsk. Funn fra intervjuer viser også at elevene vurderer det å skrive norsk som mer utfordrende enn å snakke norsk. Dette kan ha sammenheng med hva lærerne vektlegger i undervisningen. Som vi så i kapittel 7, vektlegges øking av ordforråd og leseforståelse med i særskilt språkopplæring. Skriveforståelse er det som vektlegges minst.

Elevene ble i breddeundersøkelsen spurt om hvilke undervisningsformer de lærer mest av, herunder å lese bok, gjøre oppgaver, høre på læreren snakke, snakke med andre elever og gjøre lekser. Flest (15 av 39 elever) oppgir at det å snakke med andre er det de lærer mest av, mens færrest oppgir lekser (4 av 39 elever).

At elevene opplever det enklere å snakke norsk enn å skrive norsk, og samtidig oppgir at det er den undervisningsformen de lærer mest av, kan ses i lys av Cummins' (1984) forståelse av språkutvikling og skille mellom nivåer i språket.⁶⁷ Cummins skiller mellom det daglige språket og det akademiske språket.⁶⁸ Mens det daglige språket refererer til ferdighetene man trenger for å kommunisere med andre, som uttale, ordforråd og bruk av hverdagsbegreper, er det akademiske språket mer komplekst, abstrakt og kontekstuavhengig. Det akademiske språket krever derfor andre ferdigheter enn det daglige språket, som meningsdanning, analyse og vurdering av innhold. I skolen benyttes mer kompliserte uttrykksformer, ord og begreper enn i dagligspråket, både når lærerne snakker og i skriftspråket. Det er det akademiske språket som må beherskes for å lykkes i skolen. Samtidig tar det lengere tid å utvikle akademisk språk enn dagligspråk. Grad og omfang av akademiske begreper øker med klassetrinn og gjør det følgelig vanskeligere for elever som kommer til Norge sent i skoleløpet å følge undervisningen.⁶⁹

Et overordnet funn fra intervjuene er at tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud gir elevene nødvendig kompetanse og setter dem i stand til for det første få tilstrekkelige ferdigheter i norsk og deretter kvalifisere dem for videre skolegang. Samtidig viser funn at flere skoleledere og lærere ved mottaksskolene opplever at elevene som kommer har veldig varierende kompetanse. Det er store, individuelle forskjeller i elevenes språklige ferdigheter og skolefaglige kunnskaper. Dette er også et produkt av elevenes tidligere skolegang, før elevene går i innføringstilbud. Noen elever har god skolebakgrunn og god faglig kompetanse, mens andre mangler både språklige ferdigheter og har lite skolebakgrunn.

Funn fra intervjuene viser at skolelederne opplever det som en utfordring å gi et godt nok tilbud til en elevgruppe med så varierende kompetanse. Særlig er det utfordrende å gi et tilbud til nyankomne elever med lite skolebakgrunn. Funn fra intervjuene viser også at flere lærere opplever at 1-2 år i innføringstilbud ikke er tilstrekkelig for enkelte elever når det gjelder å tilegne seg nok norsksferdigheter til å gå i ordinær undervisning. Forskning viser også at det tar inntil fem år for å utvikle et akademisk språk.⁷⁰

Funn fra intervjuene viser at skolelederne og lærerne vurderer språkkompetansen blant elever som starter i innføringstilbud i videregående opplæring, men som har vært innom norsk grunnskole, som dårlig. Informanter fra videregående skole opplever ofte at sent ankomne elever i realiteten ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å få utbytte av undervisningen på videregående nivå.⁷¹ Flere informanter fra videregående skoler opplever at de mottar nyankomne mino-

⁶⁷ Cummins (1984). *Bilingual Education and Special Education: Issues in Assessment and Pedagogy* San Diego: College Hill

⁶⁸ Cummins bruker termen BICS (Basic Interpersonal Communicative Skills) om dagligspråket og CALP (Cognitive Academic Language Proficiency) om det akademiske språket.

⁶⁹ Engen og Kulbrandstad (2004). *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal akademisk

⁷⁰ Engen og Kulbrandstad (2004). *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal akademisk

⁷¹ Se også Svendsen og Thorshaug (2014). «Helhetlig oppfølging – Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplæringssituasjon». Trondheim, NTNU Samfunnsforskning, side 55.

ritetsspråklige elever som kun har gått noen måneder i grunnskolen og som er skrevet ut med vitnemål med «ikke vurdert» i flere fag. Disse elevene mangler nødvendig kompetanse for å følge ordinært tilbud i videregående opplæring. Dette er gjerne elever som har mottatt innføringstilbud i grunnskolen og som ikke har deltatt i ordinær undervisning som skrives ut med vitnemål uten vurdering.

Når vi i intervjuene har spurt skolelederne og lærerne om elevens kompetanse og hvorvidt elevene får utbytte av særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud, har informantene vært mest opptatt av nyankomne minoritetsspråklige elever med kort botid. Vi har derfor ikke så mye informasjon om de øvrige elevene som får særskilt språkopplæring.

9.2 Hva sier tidligere studier og tall om resultater og gjennomføring blant minoritetsspråklige og elever med innvandringsbakgrunn?

Flere tidligere studier konkluderer med at mange minoritetsspråklige elever lykkes godt i det norske utdanningssystemet, og at det ikke er dramatiske forskjeller mellom minoritetsspråklige elever og etnisk norske elever med tilsvarende sosial bakgrunn.⁷² Samtidig vet vi også at flere minoritetsspråklige elever opplever store utfordringer i møte med skolen. Sammenlignet med norskfødte elever har elever med innvandrerbakgrunn svakere skoleresultater på samtlige utdanningsnivå.⁷³ Resultater fra nasjonale prøver viser at både i engelsk, lesing og regning er det en større andel innvandrere på de laveste nivåene, sammenlignet med elever uten innvandringsbakgrunn.⁷⁴ I sin studie av nasjonale prøveresultater viser Steinkellner (2013) at sosial bakgrunn er variabelen som har mest betydning for elevenes prestasjoner. Hun viser også at blant elever med samme sosiale bakgrunn, har innvandrerelver lavere mestringsnivå enn de øvrige. Vi vet også at elevgruppen som kommer sent til Norge i skoleløpet har svake resultater både i grunn- og videregående opplæring.⁷⁵ I tillegg øker forskjellene mellom minoritetsspråklige elever og majoritetsspråklige elever utover i skoleløpet.⁷⁶ Overgangen fra ungdomsskole til videregående skole kan oppleves som vanskelig for mange. Særlig elever som kommer sent i skoleløpet kan oppleve store utfordringer med å fullføre og bestå videregående opplæring.

Fra SSBs statistikk vet vi at andelen som fullfører og består videregående opplæring på normert tid er høyere i hele befolkningen enn blant innvandrere.⁷⁷ Figur 9.3 viser gjennomstrømmingen i videregående opplæring i hele befolkningen og blant elever med innvandringsbakgrunn i perioden 2009-14.

⁷² Se for eksempel Bakken og Elstad (2012), «For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer». NOVA Rapport 7/2012, Bakken (2003). «Minoritetsspråklige ungdom i skolen. Reduksjon i ulikhet eller sosial mobilitet?». Oslo, NOVA 15/03, og Støren (2003). «Videregående opplæring gjennom ti år blant jenter og gutter, minoriteter og majoriteter: progresjon, søkemønster og tilgang til læreplasser». Oslo, NIFU.

⁷³ Taguma, Shewbridge, Huttova og Hoffmann (2009). «OECD Reviews of Migrant Education - Norway». OECD Rapport Juni 2009.

⁷⁴ Steinkellner (2013). «Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i grunnskolen. En analyse av karakterdata og resultater fra nasjonale prøver 2012». Rapport 2013/56

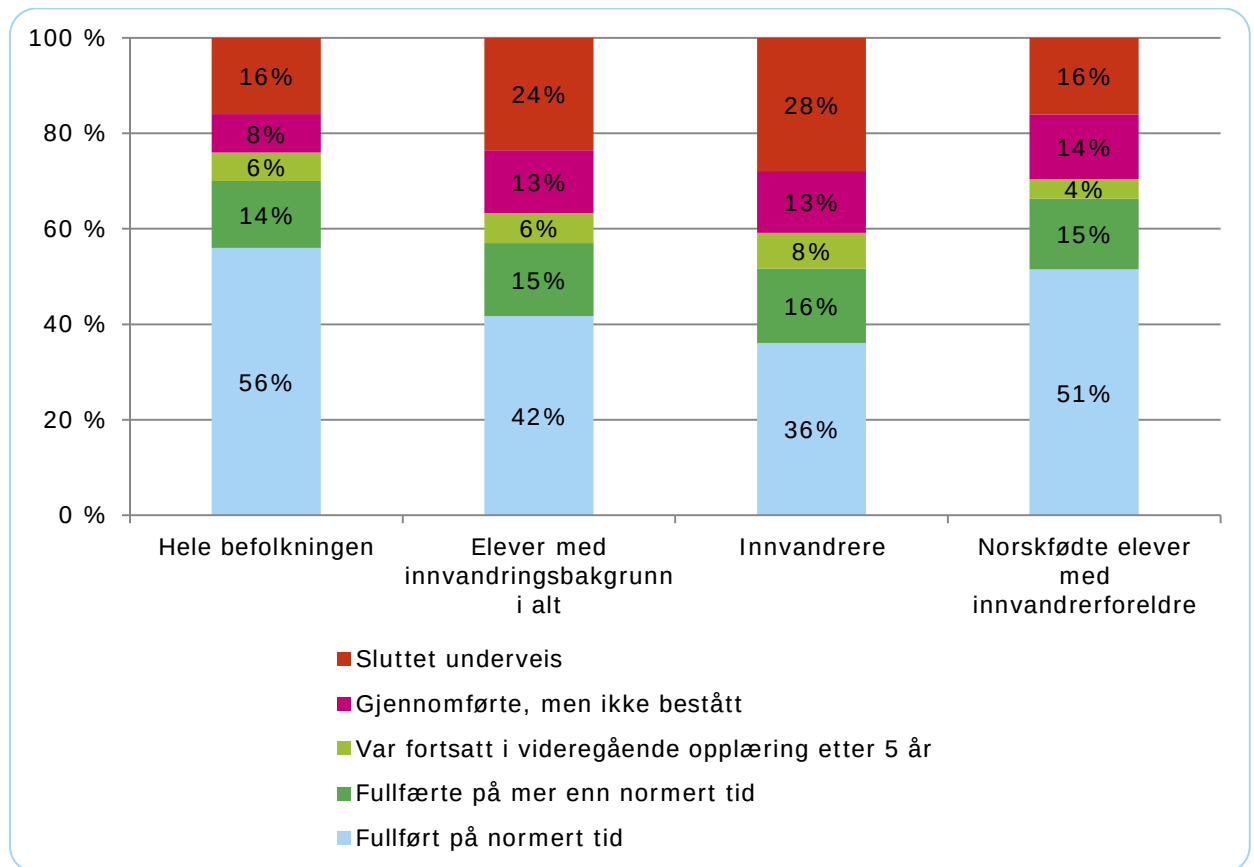
⁷⁵ NOU 2011: 14 (2011). «Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak».

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f5f792d1e2d54081b181655f3ca2ee79/no/pdfs/nou201120110014000dddpdfs.pdf>

⁷⁶ Bakken (2003). «Minoritetsspråklige ungdom i skolen. Reduksjon i ulikhet eller sosial mobilitet?». Oslo, NOVA 15/03

⁷⁷ SSB (2014). «Gjennomstrømming i videregående opplæring, 2009-2014». URL: <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/vgogjen/aar/2015-06-04>

Figur 9.3 Gjennomstrømming i videregående opplæring, helebefolkningen og elever med innvandringsbakgrunn. Femårsperioden 2009-14, Kilde: SSB.



Kilde: SSB

Figur 9.3 viser at litt over halvparten (56 prosent) av hele befolkningen fullfører og består videregående opplæring i løpet av fem år, men andelen er lavere blant innvandrere (36 prosent). Andelen elever som fullfører videregående på normert tid er høyere blant norskfødte elever med innvandrerforeldre (51 prosent) enn blant innvandrere og tilnærmet lik som for hele befolkningen. Andel elever som fullfører videregående opplæring på mer enn normert tid, er tilnærmet lik for hele befolkningen (14 prosent), innvandrere (16 prosent) og norskfødte med innvandrerforeldre (15 prosent). I femårsperioden 2009-14 sluttet 16 prosent av alle elever i videregående opplæring. Andelen som sluttet i videregående opplæring er høyere blant innvandrere sammenlignet med øvrig befolkning. 28 prosent av denne elevgruppen sluttet underveis i denne femårsperioden. Blant norskfødte med innvandrerforeldre, er andelen som sluttet lik befolkningen for øvrig.

Forskjeller innad i innvandrerbefolkningen kommer også til uttrykk i studier av elevenes resultater i skolen og statistikk om videre studieløp, som viser at norskfødte elever med innvandrerforeldre gjør det bedre i skolen enn innvandrere. Steinkellner (2013) finner at mange elever i gruppen norskfødte med innvandrerforeldre ikke bare har et høyere karaktersnitt enn innvandrere, men også høyere snitt enn elever uten innvandrerbakgrunn.

Svakere resultater i videregående opplæring kobles blant annet til strengere karaktersetting i videregående skole og større faglige problemer som følge av økt kompleksitet i det faglige stof-

fet.⁷⁸ Det kan også kobles til læringsmiljø. I tillegg vil migrasjonshistorie og utdanningssystemet i opprinnelseslandet være medvirkende faktorer.⁷⁹

I 2014 var 42 prosent av 19-24-åringene som er født i Norge av to innvandrerforeldre studenter ved universiteter og høyskoler.⁸⁰ Dette er en større andel sammenlignet med innvandrere og befolkningen for øvrig. Tilsvarende tall var 17 prosent for innvandrere og 36 prosent for alle 19-24-åringene i Norge i 2014. At andelen er relativt lav blant innvandrere kan skyldes at mange innvandrere i denne aldersgruppen kommer til Norge for å arbeide og ikke for å studere.

9.3 Oppsummering

Funn fra intervjuer med lærere og elever viser at minoritetsspråklige elever trives på skolen og at de føler en særlig trygghet i innføringstilbud hvor de er sammen med andre elever på samme nivå som dem selv. I tillegg uttrykker elevene høy grad av motivasjon. Mange elever ønsker å gjøre det bra på skolen og har store fremtidsplaner knyttet til det å fullføre videregående opplæring, for så å få seg fagbrev eller begynne på høyere utdanning. Flere elever ønsker å gjennomføre opplæringen på kortest mulig tid og noen velger derfor å takke nei til innføringstilbud.

Funn fra denne evalueringen viser at elever i målgruppen har utfordringer med fagene. Norsk er det faget de fleste fremhever som det vanskeligste, i tillegg til naturfag og samfunnsfag. Flertallet av elevene oppgir at de liker best matematikk og gym. Elevene synes videre det er enklere å beherske norsk muntlig enn skriftlig. Når elevene blir spurt om hva de lærer mest av, oppgir de fleste at det beste er å snakke med andre elever.

Funn fra intervjuene viser at tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud gir elevene nødvendig kompetanse og tilstrekkelige ferdigheter i norsk, og deretter kvalifiserer dem for videre skolegang. Samtidig viser funnene at flere skoleledere og lærere ved mottaksskoler opplever at elevene som kommer har veldig varierende kompetanse, og at det er store individuelle forskjeller i elevenes språklige ferdigheter og skolefaglige kunnskaper. Det er særlig nyankomne minoritetsspråklige elever med kort botid og manglende grunnkompetanse som møter utfordringer i skolen.

Tidligere studier konkluderer med at mange minoritetsspråklige elever lykkes godt i det norske utdanningssystemet, og at det ikke er dramatiske forskjeller mellom minoritetsspråklige elever og etnisk norske elever med tilsvarende sosial bakgrunn. Samtidig viser statistikk at innvandrere oppnår svakere resultater på nasjonale prøver og har høyere frafall fra videregående opplæring enn norskfødte med innvandrerforeldre og befolkningen for øvrig. Vi ser også at norskfødte med innvandrerforeldre lykkes bedre i skolen enn innvandrere og at en stor andel norskfødte med innvandrerforeldre som studerer ved universiteter og høyskoler.

⁷⁸ Bakken (2003). «Minoritetsspråklige ungdom i skolen. Reduksjon i ulikhet eller sosial mobilitet?». Oslo, NOVA 15/03

⁷⁹ Støren (2006). «Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?». I Grøgaard, J. B. og Støren, L. A. (red.). *Kunnskapssamfunnet tar form – Utdanningseksplasjon og arbeidsmarkedets struktur*. Oslo, Cappelen Akademisk forlag.

⁸⁰ SSB (2015). «Nøkkeltall for innvandring og innvandrere». Publisert på SSBs hjemmeside. URL <<https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall> >

10. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Hovedmålsettingen med denne evalueringen har vært å vurdere i hvilken grad tilbudet som gis til elever med vedtak om særskilt språkopplæring bidrar til å gi elevene tilstrekkelige ferdigheter i norsk slik at de kan overføres til ordinær undervisning og fullfører og består opplæringen.

Evalueringen tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- I hvilken grad bidrar tilbud om særskilt språkopplæring til god progresjon i norsk og kvalifiserer elever for videre skolegang slik at elevene fullfører og består opplæringen?
 - I hvilken grad har endringer i opplæringsloven om innføringstilbudet bidratt til en praksisendring i utforming og organisering av innføringstilbud?
 - I hvilken grad vurderes regelverk og veiledningsmateriell som hensiktsmessig og tilstrekkelig i utvikling av tilbud om særskilt språkopplæring i grunnskole- og videregående opplæring?
 - Hva er årsaker til nedgangen i GSI knyttet til særskilt språkopplæring, målt som antall læretimer per elev som allokeres til særskilt språkopplæring?

I dette kapitlet drøfter vi funn og implikasjoner av funnene, med utgangspunkt i de fire hovedproblemstillingene. I tillegg viser vi hvilke utfordringer evalueringen har identifisert når det gjelder tilbud om særskilt språkopplæring.

10.1 Særskilt språkopplæring og innføringstilbud er viktig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig, for å styrke målgruppens mulighet for å fullføre og bestå opplæringen

Tall fra GSI viser at 43 000 elever (7 prosent) i norsk grunnskole har vedtak om særskilt språkopplæring i skoleåret 2015-2016. Det er grunn til å tro at antall elever med behov for dette opplæringstilbudet vil øke de nærmeste årene. Samtidig indikerer funn fra intervjuene at målgruppen for tilbudet er mer sammensatt enn før. Dette handler blant annet om at det er flere elever med kort botid i Norge, men også om større variasjon i land- og skolebakgrunn. Flere elever enn tidligere har traumer knyttet til krigs- og flyktningeopplevelser, noe som medfører at de kan ha problemer med å fungere optimalt i en skole- og undervisningssituasjon.

10.1.1 Kort om kjennetegn ved organisering og innhold i særskilt språkopplæring og innføringstilbud

Evalueringen viser at det store flertallet av skolene, både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, tilbyr særskilt *norsk*opplæring. Videre viser funnene at tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring tilbys i betydelig mindre grad og da fortrinnsvis på barne- og ungdomstrinnet. Svært få videregående skoler (henholdsvis 4 prosent og 2 prosent, jf. breddeundersøkelsen blant skoleledere) oppgir at de tilbyr tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

Særskilt språkopplæring gis i hovedsak som undervisning i mindre grupper, hvor elever med vedtak tas ut av norsktimen i gjennomsnitt 2 timer i uken. *Læreplan i grunnleggende norsk* er den læreplanen som benyttes mest i grunnskolen. Når det gjelder videregående opplæring viser funn fra breddeundersøkelsen at *Midlertidig fastsatt læreplan for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge* er den læreplanen som benyttes mest.

For nyankomne minoritetsspråklige elever har kommuner og fylkeskommuner siden 2012 adgang til å tilby opplæring til denne gruppen adskilt fra andre elever. Innføringstilbud organiseres enten ved egne skoler, i særskilte klasser ved ordinære skoler, eller ved at elevene går i ordinær klasse og får deler av opplæringen i egne grupper.

Evalueringen tyder på at mange skoleeiere, skoleledere og lærere har utviklet gode rutiner for særskilt språkopplæring og at mange elever får et godt og tilpasset tilbud. Elevene uttrykker stor tilfredshet med tilbudene som gis og mange informanter fremhever at innføringsklasser er et godt og viktig tilbud til nyankomne elever. Samtidig fremkommer det også at tilbudet i mange tilfeller ikke er godt nok tilpasset den enkelte elev og at overgangene mellom ulike skoler og

mellom særskilt språkopplæring og ordinær opplæring, ikke fungerer tilfredsstillende. I tillegg fremgår det av undersøkelsen at det ved mange skoler er en stor utfordring å få tak i lærere med kompetanse på å undervise målgruppen.

10.1.2 Hva vet vi om progresjon og resultater i tilbudene?

En hovedmålsetting med evalueringen har vært å undersøke hvorvidt elever med vedtak om særskilt språkopplæring tilegner seg tilstrekkelige ferdigheter i norsk slik at de kan overføres til ordinær undervisning og hvorvidt de fullfører og består opplæringen. Dette har vært vanskelig å måle, blant annet på grunn av følgende utfordringer:

- Det er uklart hva som skal forstås med «tilstrekkelige ferdigheter i norsk»
- Det finnes ikke statistikk over skoleprestasjoner blant målgruppen

Funn fra evalueringen viser at begrepet «tilstrekkelige ferdigheter i norsk», som ifølge regelverket er det avgjørende kriteriet for om en elev har rett til særskilt språkopplæring, fremstår som uklart. Begrepet er ikke operasjonalisert nærmere i veiledere eller andre sentrale føringer. Det blir dermed opp til skoleeier, skoleleder og lærere å avgjøre og definere hva dette innebærer. Evalueringen viser at det er stor variasjon og skjønnsmessige vurderinger i tolkningen av begrepet. Dette er uheldig, da det åpner opp for ulik praksis når det gjelder hvilke elever som får tilbud om særskilt språkopplæring og ulik praksis for når elever i målgruppen overføres til ordinær opplæring.

Evalueringen viser at innføringstilbud, både det som gis i grunnskolen og i videregående opplæring, vurderes som en svært positiv ordning av de aller fleste informantene i evalueringen, herunder elever, lærere, skoleledere og skoleeiere. Mange elever har stort faglig utbytte av undervisningen i innføringstilbud, herunder undervisning i norsk og de andre programfagene. Innføringstilbud fungerer også som en god introduksjon til det norske skolesystemet og er i tillegg en viktig sosialiseringsarena for mange elever.

Ifølge opplæringsloven kan elever delta i innføringstilbud i inntil to år. Evalueringen viser imidlertid at mange skoleeiere har valgt å avgrense innføringstilbudet til ett år, med begrunnelse om at det er viktig at elevene raskt integreres i ordinære klasser. Funn fra intervjuene tyder også på at både elevene i målgruppen og deres foresatte i en del tilfeller ønsker overgang til ordinær opplæring så raskt som mulig, til tross for at norskferdighetene kanskje ikke er gode nok.

Funn fra evalueringen viser at for mange av elevene vurderes ett år i innføringstilbud som tilstrekkelig for at de skal lære seg godt nok norsk til å følge undervisning i ordinær klasse, og mange overføres tidligere enn dette. Samtidig er det også mange eksempler på at ett år i innføringstilbud ikke er tilstrekkelig, særlig for elever med lite eller ingen skolegang. For disse elevene settes det derfor spørsmålstegn ved maksimaltid på ett år.

At det ofte tar flere år å tilegne seg tilstrekkelige språkferdigheter understøttes av funn fra internasjonal forskning. I den forbindelse handler det også om hvilket språknivå den enkelte må beherske for å fungere i sitt dagligliv. Mens *basic interpersonal communicative skills (BICS)*⁸¹ viser til dagligspråk og kontekstavhengig språkbruk, viser *cognitive, academic language proficiency (CALP)* til avansert og komplekst «skolespråk» som ofte tar lang tid å utvikle, men som også avhenger av individuelle forutsetninger. Evalueringen gir ikke grunnlag for å si hvorvidt elevene i målgruppen tilegner seg ferdigheter knyttet til hhv. BICS og CALP, men funn fra intervjuene viser at mange av elevene vurderes å ha for dårlige ferdigheter i norsk til at de klarer å gjennomføre opplæringen. Gjennom kasusundersøkelsen har vi sett eksempler på elever som har gått på skole i Norge fra første klasse, men som på tiende trinn fortsatt har vedtak om særskilt språkopplæring og som har problemer med å fullføre fagene med standpunkt karakter. Slike eksempler indikerer

⁸¹Se for eksempel Cummins (1984). *Bilingual Education and Special Education: Issues in Assessment and Pedagogy* San Diego: College Hill og Hauge (2017). *Den flerkulturelle skolen*. Oslo. Universitetsforlag.

både at særskilt språkopplæring i en del tilfeller ikke fungerer godt nok, men bekrefter også at språktilegnelse tar lang tid og at det er viktig med tett og god oppfølging av målgruppen over tid.

Et flertall av lærerne som er intervjuet i evalueringen fremhever at det viktigste for at en elev skal integreres i ordinær skole og faktisk gjennomføre og bestå opplæringen, er at eleven både er faglig og sosialt klar for å overføres til en ordinær klasse. Her vil det være store forskjeller mellom den enkelte elev, både når det gjelder læringskurve i norsk og øvrige fag, og når det gjelder motivasjon til å overføres til ordinær klasse. Samlet sett indikerer evalueringen at det er behov for flere plasser i innføringstilbud, slik at elever i målgruppen får et tilbud som så langt det er mulig sikrer dem tilstrekkelige norskferdigheter til å følge opplæring i ordinær klasse, samt at de har nødvendig motivasjon og mestringsfølelse.

Det foreligger ikke statistikk over skoleprestasjoner blant elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Vi har derfor ikke grunnlag for å si hvorvidt særskilt språkopplæring og innføringstilbud bidrar til at elevene fullfører og består opplæringen. Det fins imidlertid statistikk over gjennomstrømming i videregående opplæring og resultater på nasjonale prøver blant innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Disse tallene viser at innvandrere har høyere frafall i videregående opplæring og lavere resultater på nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning enn befolkningen for øvrig.

Sammenholdt med funn fra denne evalueringen og tidligere forskning, er det tydelig at en viktig samfunnsoppgave i årene fremover blir å sikre minoritetsspråklige elever et godt og tilpasset opplæringstilbud. Tilbudet må understøtte deres innlæring av muntlige og skriftlige norskferdigheter og styrker deres mulighet til å fullføre og bestå videregående opplæring og kvalifiserer dem for videre deltakelse i utdanning og arbeid.

10.2 Lovendringen i 2012 har hatt liten betydning for tilbudet

Evalueringen viser at endringene i opplæringsloven har hatt relativt liten betydning for *utforming og organisering* av tilbudet. Det store flertallet av skoleeierne som har innføringstilbud i dag, hadde dette også før lovendringen i 2012. Det er imidlertid forskjeller mellom grunnskole og videregående opplæring når det gjelder virkninger av lovendringen, hvor flere på fylkeskommunalt nivå oppgir at det er opprettet innføringstilbud som følge av lovendringen.

Intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere viser at det store flertallet er overveiende positive til lovendringen fra 2012 og at endringen i noen grad har bidratt til å *institusjonalisere* skolenes praksis. Flere informanter oppgir at det er positivt at det nå er «*mulig å snakke høyt om praksisen de har hatt i mange år*».

10.3 Regelverk og veiledningsmateriell for særskilt språkopplæring

En hovedproblemstilling i evalueringen er hvorvidt regelverk og veiledningsmateriell vurderes som hensiktsmessig og tilstrekkelig når det gjelder tilbud om særskilt språkopplæring i grunnskole og videregående opplæring. I den forbindelse har vi undersøkt på hvilken måte regelverket fungerer som hhv. drivkraft og barriere for tilbudet og hvorvidt informantene i evalueringen har nytte av veiledningsmaterialet.

10.3.1 Regelverket gir få føringer

Evalueringen viser at regelverket med tilhørende føringer gir få retningslinjer for hvordan tilbudet om særskilt språkopplæring skal utformes og organiseres. Det er opp til skoleeier å avgjøre hvilke læreplaner som skal benyttes og hva som skal være det konkrete innholdet i opplæringen av elever med vedtak om særskilt språkopplæring. På den ene siden vurderes dette som positivt, fordi det gir skoleeier og skoleleder mulighet til å utvikle et tilbud basert på lokale forutsetninger og tilgjengelige ressurser. På den andre siden oppleves regelverket som (for) utydelig og lite konkret og evalueringen viser at flere informanter, både på skoleeier- og skoleledernivå, opplever det som svært utfordrende å finne frem til løsninger som er praktisk gjennomførbare. Evalueringen tyder på at enkelte skoleeiere har begrenset kunnskap om lovverket og at de i stor grad har delegert arbeidet med særskilt språkopplæring til den enkelte skoleleder. Intervjuer med

skoleeiere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå viser at mange skoleeiere forklarer dette med at særskilt språkopplæring og innføringstilbud må tilpasses den enkelte elevs individuelle behov og at det følgelig er mest hensiktsmessig at dette arbeidet delegeres til skolenivået.

Evalueringen tyder på at selv om det er viktig med individuell tilpasning, må ikke dette gå på bekostning av et felles «rammeverk» og praksis i den enkelte kommune og fylkeskommune. Involvering fra skoleeiernivået er viktig for å sikre at målgruppen får et mest mulig likeverdig tilbud, uavhengig av bosted og skoletilhørighet, samt sikre gode overganger og helhetlig opplæringsløp.

En utfordring ved dagens regelverk er at særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skal gis innenfor ordinært timeantall og timeplan i skolen. Dette betyr at elevene i mange tilfeller må tas ut av den ordinære opplæringen for å få undervisning i særskilt norsk. Dette kan være stigmatiserende for elevene, samtidig som de går glipp av det som gjennomgås i den aktuelle timen. Dette er ikke en like stor utfordring på barnetrinnet, da norskundervisningen i all hovedsak dreier seg om å lære å lese og å skrive. På de høyere årstrinnene i skolen kan dette ha større konsekvenser. På skoler med få ressurser til særskilt språkopplæring, tas elever ut av undervisning i andre fag for å få undervisning i særskilt norsk og/eller andre former for særskilt språkopplæring. Flere lærere og skoleledere mener dette er en stor utfordring, både for elevenes motivasjon og deres mulighet til å følge pensum som gjennomgås i timene.

10.3.2 Veiledningsmateriellet vurderes som nyttig, men benyttes i varierende grad

Når det gjelder veiledningsmateriellet som er utviklet til bruk i særskilt språkopplæring og innføringstilbud viser evalueringen at 60 prosent av skolelederne oppgir at de benytter *Veileder om særskilt språkopplæring*, mens henholdsvis 45 prosent og 31 prosent oppgir å benytte *Veileder om innføringstilbud* og *Eksempelsamling for innføringstilbud*. Samtlige veiledere benyttes mest i grunnskolen. Videre viser breddeundersøkelsen at en relativt stor andel, både skoleledere og lærere, oppgir at de ikke kjenner til materialet. Funnene fra kasusundersøkelsene indikerer at dette til dels henger sammen med hvorvidt særskilt språkopplæring prioriteres ved den enkelte skole. I de tilfeller hvor særskilt språkopplæring har tydelig ledelsesprioritet og konkrete tiltak og grep er iverksatt, oppgir flertallet av lærere og skoleledere at de benytter veiledningsmaterieell til å hente tips og inspirasjon til hvordan særskilt språkopplæring kan organiseres og gjennomføres. Informantene som har benyttet veilederne oppgir at dette er et viktig supplement og verktøy, spesielt siden regelverket gir få føringer for organisering og innhold i særskilt språkopplæring.

10.4 Økt bruk av gruppeundervisning og lite ressurser forklarer nedgang i antall læretimer

Analyse av tall fra GSI viser at andel elever med vedtak om særskilt språkopplæring har vært relativt stabil de fem siste årene. I skoleåret 2009-2010 hadde 6,8 prosent av elevene vedtak om særskilt språkopplæring, mens tilsvarende andel i skoleåret 2015-2016 var 7 prosent. Nærmere analyse av tallene viser imidlertid at det har vært en nedgang i antall læretimer per elev per år i særskilt språkopplæring. Dette gjelder både for særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.

Funn fra denne evalueringen viser at en mulig forklaring på dette er at mange skoler har fått flere elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Dette har ført til at flere skoler har valgt å organisere den særskilte språkopplæringen som gruppeundervisning. På denne måten får flere elever undervisning samtidig, mens antall læretimer holdes konstant. Samtidig fremkommer det at mange skoleeiere har lite ressurser til tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring og få kvalifiserte lærere. Nedgangen i antall læretimer per elev i morsmål og tospråklig fagopplæring må også ses i sammenheng med dette.

10.5 Utfordringer knyttet til særskilt språkopplæring

I de påfølgende avsnittene redegjør vi for de viktigste utfordringene evalueringen har identifisert, utover det som fremkommer i forbindelse med hovedproblemstillingene.

10.5.1 Mangelfull kompetanse blant lærere som underviser minoritetsspråklige elever

Både internasjonal og nasjonal forskning dokumenterer betydningen av at lærere som underviser elever med en annen språk- og kulturbakgrunn har særskilt kompetanse på dette. Funn fra denne evalueringen bekrefter at lærernes kompetanse vurderes som viktig, men at det er behov for kompetanseheving blant lærere for å sikre et godt tilbud til minoritetsspråklige elever.

Funn fra spørreundersøkelsen viser at forholdsvis mange lærere vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å opprettholde høy kvalitet i særskilt språkopplæring og innføringstilbud. Samtidig etterlyser en stort flertall av informantene i kususundersøkelsene flere lærere med relevant kompetanse på å undervise elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Dette støttes av funn fra breddeundersøkelsen, som viser at en forholdsvis liten andel av lærerne som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring, har særskilt formalkompetanse på undervisning av målgruppen. Kun 24 prosent av lærerne som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring, oppgir at de har utdanning i norsk som andrespråk. Sett i lys av Østbergutvalgets anbefalinger om at alle lærere som underviser minoritetsspråklige elever bør ha slik utdanning, samt funn fra internasjonal og nasjonal forskning, er dette bekymringsverdig.

Å heve kompetansen blant lærerne fremstår derfor som det viktigste tiltaket for å sikre god særskilt språkopplæring i årene fremover. Det er flere grunner til dette. For det første vil antall elever med vedtak om særskilt språkopplæring med all sannsynlighet øke de neste årene. Videre har mange av elevene med vedtak om særskilt språkopplæring svært sammensatte utfordringer. Enkelte har problemer med å innordne seg en ordinær skoledag på grunn av traumer og lignende og mange har svært lite eller ingen skolegang. Samlet sett betyr dette at det er sterkt behov for lærere med god kjennskap til denne spesielle elevgruppens utfordringer og behov.

Tidligere forskning argumenterer for at lærerens kompetanse er avgjørende også for kartlegging av elever og at det foretas en riktig vurdering av elevens ferdigheter i etterkant av kartleggingen.⁸² Evalueringen viser at flere informanter, både skoleledere og lærere, stiller spørsmål ved hvorvidt lærerne har nødvendig kompetanse til å gjennomføre kartlegging og vurdere elevens ferdigheter på bakgrunn av denne. Enkelte informanter ønsker at det stilles krav om formell kompetanse for å kartlegge og undervise elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Dette støttes av bl.a. Randen (2014)⁸³ som i sin doktoravhandling argumenterer for at det bør stilles krav til spesielt formell kompetanse for å kartlegge og vurdere om elever har behov for, og dermed rett på, særskilt språkopplæring:

«Til forskjell fra enkeltvedtak om spesialundervisning stiller ikke opplæringsloven krav til at enkeltvedtaket om særskilt norskopplæring skal fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering. Dette er problematisk. I praksis betyr det at lærere med varierende kunnskap om språk og andrespråkslæring skal gjøre vurderinger av et uklart kompetansemål (tilstrekkeleg dugleik i norsk) ved hjelp av kartleggingsverktøy og metoder de velger selv. Deretter skal det fattes juridiske vedtak basert på denne vurderingen» (Randen 2014:326).

10.5.2 Skoleeier er lite involvert i særskilt språkopplæring og innføringstilbud

I henhold til regelverket er det skoleeier som har ansvar for at elever med behov for særskilt språkopplæring får det tilbudet de har krav på. Evalueringen tyder imidlertid på at mange skoleeiere følger dårlig opp tilbudet til elevene med vedtak om særskilt språkopplæring. Funnene viser at mange skoleeiere har liten oversikt over regelverk på området og at enkelte skoleeiere delegerer alt arbeid med særskilt språkopplæring til skolelederne. Videre er det en forholdsvis stor andel av skoleeierne (30 prosent) som oppgir at de ikke får innrapportert enkeltvedtak fra skolene.

⁸² Se for eksempel Coelho, E. (2012). *Language and learning in multilingual classrooms: a practical approach*. Bristol: Multilingual Matters., Randen, G.T. (2014). «Tilstrekkelige ferdigheter i norsk? Kartlegging av minoritetsspråklige skolebegynneres språkferdigheter. Doktoravhandling». Universitetet i Bergen, og Hauge (2007). *Den felleskulturelle skolen*. Oslo, Universitetsforlaget

⁸³ Randen, G.T. (2014). *Tilstrekkelige ferdigheter i norsk? Kartlegging av minoritetsspråklige skolebegynneres språkferdigheter*. Doktoravhandling. Universitetet i Bergen.

Selv om skoleeier har mulighet til å delegere gjennomføringen av oppgavene til skoleledere, er det likevel skoleeier som har ansvaret for at dette gjøres. Det er derfor nødvendig at skoleeier har oversikt over hvordan skolene ivaretar elevenes rettigheter på dette området. En måte å følge opp dette på, er å kontrollere og ha oversikt over enkeltvedtakene.

En konsekvens av at skoleeierne utviser ulikt engasjement og ansvar på feltet er at elever med vedtak om særskilt språkopplæring får ulike tilbud og ikke nødvendigvis et likeverdig tilbud. Evalueringen viser at innholdet i særskilt språkopplæring i mange tilfeller styres av ressurser og kompetanse ved den enkelte skole fremfor den enkelte elevs behov slik det identifiseres gjennom kartlegging. Dette er bekymringsverdig, siden skolene har svært ulike forutsetninger for å gi elevene et godt tilbud.

Evalueringen viser at store kommuner stort sett har bedre oversikt enn mindre kommuner. I spørreundersøkelsen oppgir 80 prosent av skolelederne i store kommuner at kommunen legger føringer for hvordan tilbud om særskilt språkopplæring skal gjennomføres, mens tilsvarende andel i mellomstore og små kommuner er henholdsvis 62 prosent og 41 prosent. Videre indikerer evalueringen at det er klar sammenheng mellom skoleeiers føringer for kartlegging av elevene og hvorvidt skolene selv har lagt føringer for hvordan elevene skal kartlegges. 95 prosent av lærerne i store kommuner oppgir at skolen har rutiner for lærernes kartlegging av minoritetsspråklige elevers norsksferdigheter, mens 73 prosent av lærerne i små kommuner oppgir det samme. Dette er i tråd med tidligere undersøkelser⁸⁴ som viser at store kommuner oftere har bedre kompetanse på feltet enn små kommuner, og i større grad følger opp skolene på dette området. Dette bekreftes også i de kvalitative intervjuene.

Spørreundersøkelsen viser videre at kommunale skoleeiere følger bedre opp enn fylkeskommunale skoleeiere. Det er blant annet en betydelig større andel av skoleledere i grunnskolen som oppgir at skoleeier har lagt føringer for gjennomføring av kartlegging (72 prosent), enn skoleledere i videregående skole som oppgir det samme (59 prosent). Blant skoleledere på videregående skoler er det en relativt stor andel (19 prosent) som oppgir at de ikke vet om skoleeier har lagt føringer for kartlegging av minoritetsspråklige elever.

Evalueringen tyder på at eksisterende regelverk oppleves som lite konkret og åpent for tolkning når det gjelder hvordan særskilt språkopplæring kan organiseres og hva tilbudet skal inneholde, og at det er nødvendig med tydelige signaler og føringer fra skoleeier på dette området. I fylker og kommuner hvor skoleeier ikke har involvert seg i dette arbeidet, viser evalueringen at skolene og skoleleder ofte blir overlatt til seg selv. Dette fører til ulik praksis på skolene, noe som gir utfordringer knyttet til overganger mellom ulike tilbud og mellom forskjellige skoler. Hordaland fylkeskommune er et godt eksempel på en skoleeier som har jobbet strukturert med å utvikle en helhetlig plan for den særskilte språkopplæringen i fylket. Fylkeskommunen har, i motsetning til flere andre skoleeiere, gitt konkrete føringer til skoler om bl.a. hva som skal være innholdet i opplæringen og hvordan elevene skal kartlegges. Fylket har blant annet en egen arbeidsgruppe som har laget lokal læreplan for innføringsklassene i fylket.

- 10.5.3 Ressurssituasjonen tilsier at det bør tenkes nytt rundt morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring
- GSI-tallene viser at det har vært en forholdsvis stor nedgang i antall læretimer per år per elev i morsmålsopplæring og i tospråklig fagopplæring. Gjennomsnittet for tospråklig fagopplæring i store kommuner er på syv læretimer per år per elev, mens det i små kommuner er i underkant av to læretimer per år per elev. GSI-tallene viser videre at det er enda færre elever som får tilbud om morsmålsopplæring: I store kommuner er gjennomsnittlig antall læretimer per år per elev i underkant av tre timer, mens det i små kommuner er én time. GSI-tallene viser med andre

⁸⁴ Se f.eks Rambøll Management Consulting(2014): *Evaluering av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen for minoritetsspråklige barn i førskolealder*.
http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2014/Evaluering%20av%20tilskuddsordning_sluttrapport.pdf?epslanguage=no

ord at det store flertallet av elevene med vedtak om særskilt språkopplæring ikke får tilbud om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Sett i lys av internasjonal forskning som dokumenterer at tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring kan bidra til at elevene tilegner seg norsk fortore og dermed har større muligheter til å fullføre og bestå opplæringen⁸⁵, er denne utviklingen på mange måter bekymringsverdig. Skoleeiere og skoleledere som inngår i denne evalueringen fremhever at det først og fremst er tilgang på morsmåls lærere og tospråklige faglærere som er grunnen til at ikke flere elever får tilbud om slik opplæring. Flere informanter i kasusundersøkelsene oppgir at tilbudet til elevene tar utgangspunkt i hva den enkelte skole/skoleeier kan tilby, fremfor det identifiserte behovet hos den enkelte elev.

Evalueringen tyder på at mange skoleeiere, både av økonomiske, organisatoriske og praktiske grunner, ikke har anledning til å tilby morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring til elever som har behov for dette. Flere informanter argumenterer derfor for at det må tenkes nytt rundt denne type opplæring. En nylig publisert undersøkelse om læremidler som Rambøll har gjennomført for Utdanningsdirektoratet, viser at læremidler med tospråklige ressurser i form av lydfil eller skriftlig oversettelse av læremiddelet på morsmål, kan være til god hjelp for minoritetsspråklige elever.⁸⁶

Videre kan det argumenteres for mer og bedre bruk av pedagogiske og didaktiske modeller som innebærer at elevenes språk- og kulturbakgrunn trekkes inn som en ressurs i undervisningen, selv om det ikke er mulig å tilby morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring.⁸⁷

10.5.4 Skoler og skoleeiere må samarbeide bedre for å sikre helhetlig opplæring for målgruppen

Evalueringen tyder på at skoler og skoleeiere har mye å gå på når det gjelder å sikre et helhetlig opplæringsløp for elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Dette handler for det første om å sikre gode overganger mellom innføringstilbud og/eller særskilt språkopplæring og ordinær undervisning. Videre handler det om å sikre gode overganger mellom ulike skoler og skoleslag. For å få til en god sammenheng mellom særskilt språkopplæring og ordinær opplæring, er det nødvendig med tett samarbeid mellom lærere som underviser i ordinær opplæring og lærere som underviser elever i særskilt språkopplæring. Dette gjelder både for særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Ukeplanen eller lekseplanen og de ukentlige læringsmålene for en klasse bør være utgangspunktet for undervisningen i den særskilte språkopplæringen. Funn i denne evalueringen tyder på mange skoler har lite samarbeid mellom lærere i særskilt språkopplæring og innføringstilbud og lærere i ordinært tilbud. Over halvparten av lærerne som har besvart breddeundersøkelsen oppgir at særskilt språkopplæring og innføringstilbud i stor grad foregår adskilt fra den ordinære opplæringen.

Til tross for nevnte utfordringer, viser evalueringen flere gode eksempler på samarbeid mellom lærerne i de ulike tilbudene. Funn fra intervjuene viser at flere skoler har utviklet gode rutiner for slikt samarbeid. Ukentlige møter mellom alle norsklærere på det enkelte årstrinn, hvor også lærere som underviser i særskilt norskopplæring og morsmål er inkludert, fremheves som et viktig tiltak på skoler som lykkes. På møtene gjennomgås ukentlig pensum og det blir drøftet hva elever med særskilt språkopplæring kan ha behov for å fordype seg i. Ved flere av skolene legges det vekt på individuell tilpasning i den særskilte språkopplæringen/innføringstilbudet slik at elevene kan følge ordinært tilbud der han/hun har forutsetninger for det. Skolene arbeider også godt med å sørge for at elever i innføringstilbud blir integrert i det sosiale miljøet på skolen.

⁸⁵ Se for eksempel Collier, V. P. & Thomas, W. P. (2009). *Educating english learners for a transformed world*. Albuquerque: Fuente Press.

⁸⁶ Rambøll Management Consulting (2015). Evaluering og behovsundersøkelse av læremidler med statstilskudd. <http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluerings-og-behovsundersokelse-av-laremidler-med-statstilskudd.pdf>

⁸⁷ Se f.eks. *Many roots, many voices. Supporting English Language Learners in Every Classroom* <https://www.edu.gov.on.ca/eng/document/manyroots/manyroots.pdf>

Når det gjelder overganger mellom ulike skoletyper, viser evalueringen at overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring er spesielt utfordrende. Flere informanter i videregående skole opplever at elever som skrives ut av grunnskolen med vitnemål ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge undervisningen og gjennomføre videregående opplæring. Enkelte informanter stiller i denne sammenheng spørsmålsteget ved at elever som bare har gått i norsk grunnskole i noen få måneder får vitnemål, og dermed kvalifiserer til opptak i videregående opplæring.

Videre er det mange informanter i videregående skole som mener at skoleeier må på banen for å informere minoritetsspråklige elever om de ulike tilbudene ved videregående skoler. Både lærere og skoleledere oppgir at det er vanskelig å «fange opp» elevene som har behov for særskilt språkopplæring og/eller innføringstilbud og etterlyser mer samarbeid med kommunalt nivå for å sikre gode overganger. Samtidig viser evalueringen at enkelte skoleeiere har iverksatt gode tiltak for å sikre samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer og legge til rette for gode overganger for elevene. Hordaland fylkeskommune har for eksempel årlige informasjonsmøter rettet mot elever med minoritetsspråklig bakgrunn og deres foresatte, hvor informasjonen tolkes på 20 ulike språk.

12. LITTERATUR

Offentlige dokumenter

Forskrift til opplæringslova (2006). *Forskrift til opplæringslova*. Fastsett ved kgl.res. 23. juni 2006 med hjemmel i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>

Kunnskapsdepartementet (24.9.2015). *Foreslår endringer i opplæringsloven*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-endringer-i-opplæringsloven/id2453961/>

Opplæringslova (1998). *Lov om grunnskole og den vidaregåande opplæringa av 27. november 1998, nr. 61*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Utdanningsdirektoratet (2011). *Det felles Europeiske rammeverket for språk: Læring, undervisning, vurdering*. Hentet fra: http://www.udir.no/Upload/Verktøy/5/UDIR_Rammeverk_sept_2011_web.pdf?epslanguage=no

Utdanningsdirektoratet (2014). *Statistikkrapport: Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen*. Hentet fra: <http://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/innvandrere-i-grunnsopplæringen-2014.pdf>

Utdanningsdirektoratet (2015). *GSI 2015/2016: Voksne i grunnskoleopplæringen*. Hentet fra: http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/gsi/voksne_gsi_2015-16.pdf

Utdanningsdirektoratet (2015). *Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2015/16*. Notat. Hentet fra <http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/gsi/grunnskole-gsi-notat-2015-16.pdf>

Utdanningsdirektoratet (2015). *Utdanningsspeilet*. Hentet fra <http://utdanningsspeilet.udir.no/>

Læreplaner og veiledere

Hordaland fylkeskommune (2015). *Læreplan for innføringsklassene i Hordaland – med veiledning og skjema for vurdering*. Bergen: Hordaland fylkeskommune. Hentet fra: <http://www.hordaland.no/PageFiles/62244/L%C3%A6replan%20for%20innf%C3%B8ringsklassene.pdf>

Utdanningsdirektoratet (ukjent). *Eksempelsamling – Innføringstilbud til nyankomne minoritets-språklige elever*. Hentet fra: http://www.udir.no/globalassets/upload/lov_regelverk/veiledere/eksempel_innforing.pdf

Utdanningsdirektoratet (ukjent). *Veiledning: Morsmål for språklige minoriteter*. Hentet fra: <http://veiledninger.udir.no/flere/Morsm%C3%A5l/www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Morsmal/Morsmal/Morsmal/index.html>

Utdanningsdirektoratet (2007). *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*. Hentet fra: <http://www.udir.no/kl06/NOR7-01/>

Utdanningsdirektoratet (2007). *Læreplan i morsmål for språklige minoriteter*. Hentet fra: <http://www.udir.no/kl06/NOR8-01/>

Utdanningsdirektoratet (2009). *Veileder om regelverk knyttet til minoritetsspråklige elevers og voksnes opplærings situasjon*. Hentet fra: http://www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/veileder_regelverk_sprakmin.pdf?epslanguage=no

Utdanningsdirektoratet (2009). *Veiledning: Språkkompetanse i grunnleggende norsk*. Hentet fra: http://veiledninger.udir.no/flere/Grunnleggende%20norsk/www.udir.no/Upload/Brosjyrer/5/Veiledning_grunnleggende_norsk.pdf

Utdanningsdirektoratet (2012). *Veileder: Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*. Hentet fra: <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Minoritetsspraklige/Veileder-Innforingstilbud-til-nyankomne-minoritetsspraklige-elever/>

Utdanningsdirektoratet (2013). *Midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge*. Hentet fra: <http://www.udir.no/kl06/nor9-01/>

Utdanningsdirektoratet (2013). *Enkeltvedtak – Vi har laget flere maler for enkeltvedtak*. Hentet fra <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Skoleeiers-ansvar/Enkeltvedtak-/>

Utdanningsdirektoratet (2014). *Minoritetsspråklige – 4. Fatt enkeltvedtak*. Hentet fra: <http://www.udir.no/Spesielt-for/Minoritetsspraklige-elever/regelverk/skole-faser/4-Fatt-enkeltvedtak/>

Rapporter og forskning

Bakken, A. (2003). «Minoritetsspråklige ungdom i skolen. Reduksjon i ulikhet eller sosial mobilitet?» NOVA Rapport 15/03. Oslo: NOVA.

Bakken, A. (2007). *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever – En kunnskapsoversikt*. NOVA Rapport 10/2007. Oslo: NOVA

Bakken og Elstad (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. NOVA Rapport 7/12. Oslo: NOVA. Hentet fra http://www.udir.no/globalassets/upload/rapporter/2012/nova_slutt.pdf

Bergen kommune (2014). *Suksessfaktorer og utfordringer fra pilotprosjektet på Rothaugen skole – Skoleåret 2013/2014*. Hentet fra

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00218/Rapport_fra_pilotpr_218012a.pdf

Carrasquillo, A. & V. Rodríguez (2002): *Language Minority Students in the Mainstream Classroom*. Clevedon: Multilingual Matters

Coelho, E. (2012). *Language and learning in multilingual classrooms: a practical approach*. Bristol: Multilingual Matters.

Collier, V. P. & Thomas, W. P. (2009). *Educating english learners for a transformed world*. Albuquerque: Fuente Press.

Cummins, J. (1984). *Bilingual Education and Special Education: Issues in Assessment and Pedagogy* San Diego: College Hill

Cummins, J. (2008). BICS and CALP: Empirical and Theoretical Status of the Distinction. Street, B. & Hornberger, N. H. (Eds.). (2008). *Encyclopedia of Language and Education*, 2nd Edition, Volume 2: Literacy. (pp. 71-83). New York: Springer Science + Business Media LLC. Og

Engen og Kulbrandstad (2004). *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal akademisk

Hauge (2007). *Den felleskulturelle skolen*. Oslo, Universitetsforlaget

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) (ukjent). *Oversikt over kartleggingsmateriell*. Hentet fra:

<http://nafo.hioa.no/wp-content/uploads/2014/04/Oversikt-over-kartleggingsmateriell-NAFO1.pdf>

NOU 2010:7. *Mangfold og mestring- flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet* Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4009862aba8641f2ba6c410a93446d29/no/pdfs/nou201020100007000dddpdfs.pdf>

NOU 2011: 14 (2011). «Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak». Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f5f792d1e2d54081b181655f3ca2ee79/no/pdfs/nou201120110014000dddpdfs.pdf>

Palm, K. og E. Ryen (2014). *Vurdering av andrespråksinnlærere – en utfordring i skolen*. Acta Didactica Norge

Randen, G. T. (2014). *Tilstrekkelige ferdigheter i norsk? Kartlegging av minoritetsspråklige skolebarns språkferdigheter*. Doktoravhandling. Universitetet i Bergen.

Rambøll Management Consulting (2009). Evaluering av tilskudd til læremidler. Hentet fra http://www.udir.no/globalassets/upload/forskning/2010/5/tilskudd_laremidler.pdf

Rambøll Management Consulting (2011): Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter. Hentet fra: <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/Ramboll/Lareplaner-for-spaklige-minoriteter/>

Rambøll Management Consulting (2013): Kartlegging av innføringstilbud til elever som kommer til Norge i ungdomsskolealder med få års skolegang. Hentet fra: http://www.udir.no/globalassets/upload/rapporter/2013/kartlegging-av-innforingstilbud_sluttrapport.pdf

Rambøll Management Consulting(2014): *Evaluering av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen for minoritetsspråklige barn i førskolealder.* http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2014/Evaluering%20av%20tilskuddsordning_sluttrapport.pdf?epslanguage=no

Rambøll Management Consulting (2015). Evaluering og behovsundersøkelse av læremidler med statstilskudd. Hentet fra: <http://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-og-behovsundersokelse-av-laremidler-med-statstilskudd.pdf>

Steinkellner (2013). «Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i grunnskolen. En analyse av karakterdata og resultater fra nasjonale prøver 2012». SSB Rapport 2013/56

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

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

Svendsen og Thorshaug (2014). «Helhetlig oppfølging – Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplæringssituasjon».

Taguma, Shewbridge, Huttova og Hoffmann (2009). «OECD Reviews of Migrant Education - Norway». OECD Rapport Juni 2009.

Vesteraas, A. M. et.al. (2010): *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnsopplæring*: Rapport 01/2010. Telemarksforskning.

Vedvik, K. (2014). *Et styrket opplæringstilbud – en analyse va midlertidig fastsatt læreplan i norsk for elever i vgo med kort botid i Norge*. Masteroppgave i nordisk, særlig norsk, litteratur og språk i Lektor- og adjunktprogrammet ved Universitetet i Oslo. Oslo: Universitetet i Oslo. Hentet fra:

<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40760/VedvikMasteroppgave.pdf?sequence=1>