

Kapittel 1 Innledning

1.1 Bakgrunn for temaet

På slutten av 1960-tallet opplevde Norge for første gang ufaglært arbeidsinnvandring fra ikke-vestlige land. Det har ført til at det norske samfunnet i dag består av en rekke ulike nasjonaliteter, språk, kulturer og religioner. Norge har blitt et multikulturelt, flerspråklig og multietnisk samfunn (St.meld. nr. 49 (2003-2004)).

Statistisk Sentralbyrå (SSB) opererer med to hoveddefinisjoner på hvem innvandrerbefolkningen omfatter. «Innvandrere» defineres i første rekke som *«personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.»* Den andre betegnelsen omfatter også den norskfødte innvandrerbefolkningen som defineres slik; *«norskfødte med innvandrerforeldre er født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere.»* (Innvandrere og innvandring, SSB 2010).

Ifølge Statistisk Sentralbyrå utgjør innvandrere januar 2012, 13,1 % av Norges befolkning, dvs. om lag 655 000 personer. 44 % av disse har bakgrunn fra Afrika, Asia og Sør- Amerika. Oslo er den byen i Norge med størst andel av innvandrerbefolkningen (SSB 2012). Ved årsskiftet utgjorde innvandrerbefolkningen 29 % av Oslos befolkning. De største gruppene med innvandrerbakgrunn i Oslo er innvandrere fra Pakistan (22 034), Sverige (13 635), Somalia (12 779), og Polen (12 180) (Utviklings- og kompetanseetaten, Oslo kommune 2012).

I denne oppgaven har jeg valgt å se nærmere på språkopplæringstilbudet som gis til innvandrerbarn i norske grunnskoler. I Opplæringsloven av 17. juli 1998, heretter forkortet oppl., står det at formålet med opplæringen i norske skoler er å sikre elever kunnskap, forståelse og holdninger som skal gjøre dem rustet til å mestre sine liv og delta aktivt i samfunnet og fellesskapet (oppl. § 1-1). Men det viser seg at veien gjennom utdanningssystemet ikke er like enkel for alle. Ett av hovedproblemene er norskkunnskapene til mange innvandrerbarn.

PISA¹ undersøkelsen fra 2000 viste at 35 % av minoritetsspråklige elever i 15 års alderen kan i teknisk forstand lese på norsk, men de kan ikke bruke lesingen som redskap til å tilegne seg kunnskap og ferdigheter i skolefagene (Hvistendahl og Roe, 2004).

¹ Programme for International Student Assessment, er et internasjonalt prosjekt i regi av OECD. Målet er å kartlegge elevers ferdigheter i fag som, naturfag, matte og lesing. (<http://www.pisa.no/>)

Kartleggingsprøver fra 2003 i leseferdigheter viste at 38 % av minoritetselevne i Oslo, som følger særskilt norskundervisning på andre trinn, skåret under den kritiske grensen for lesenivå. På tredje trinn var det 48 %, og på syvende trinn var det hele 73 % av elevene som lå under den kritiske grensen. (Oslo Kommune, Utdanningsetaten 2004,s. 3).

Nasjonale prøver² på femte og åttende trinn viste i 2009 at innvandrerbarn skåret lavere enn majoritetslever. Resultatene viste at 48 % av innvandrerbarna lå på det laveste mestringsnivået i norsk, mens for de innvandrerbarna som er født i Norge gjaldt det om lag 44 %. Det vil si at de som er født i Norge gjør det noe bedre enn de som har innvandret (Nygård, 2004, s. 50).

I 2000 deltok 31 113 minoritetslever i særskilt norskundervisning, mens tallet for skoleåret 2011/12 er 43 991, en økning på ca 29 % i løpet av en tiårsperiode (utdanningsstatistikk, SSB 2011). Det kan være en rekke ulike årsaker til den økningen som man her observerer. Økt fokus i samfunnet generelt på integrering og språkopplæring, har til en stor grad medført et forøket fokus på problemstillingen innen utdanningssystemet. Videre vil bedre og mer standardiserte kartleggingsverktøy antagelig kunne stå for noe av den økede bruken av særskilt norskundervisning som metode. Man kan heller ikke se bort fra at økningen skyldes at flere har kommet i skolealder og at tallene blir påvirket av dette.

Det er allikevel grunn til å reagere på at innvandrerbarn ikke snakker godt norsk ved skolestart. I Oslo er det i alt 18 626 personer i aldersgruppen 6-15 år med bakgrunn fra ikke-vestlige land. Av disse er 14 525 født i Norge (innvandrerbefolkning, SSB 2012). Det vil si at majoriteten av innvandrerbarna er født i Norge, og har dermed gode muligheter til å utvikle norskkunnskapene sine på ulike arenaer. De ulike læringsarenaene kan være barnehager, fritidsaktiviteter med andre barn, via barne-tv, lesing, og annen sosialisering.

Problemet er komplekst og det kan være mange forhold som påvirker språkferdighetene. For eksempel er det kanskje uheldig at vi har høy konsentrasjon av minoritetsspråklige elever ved noen grunnskoler. Elever interagerer med hverandre gjennom lek og kommunikasjon. Når det for eksempel er høy konsentrasjon av elever med behov for særskilt norskopplæring ved en skole, kan det muligens bidra til hvordan språkferdighetene utvikler seg.³

² Nasjonale prøver er blitt gjennomført siden 2007. De gjennomføres på 5.8. og 9.trinn for å teste ferdighetsnivået til elevene i norsk, matematikk, og engelsk (Utdanningsdirektoratet).

³ Det finnes for eksempel et uttrykk som heter "kebabnorsk". I "kebabnorsk" inngår ofte låneord fra blant annet arabisk, punjabi, persisk, urdu, og spansk. Denne språkbruken er vanlig blant ungdom med innvandrerbakgrunn. (<http://no.wikipedia.org/wiki/Kebabnorsk>)

En annen problemstilling er foreldrenes engasjement og forståelse av det norske utdanningssystemet. Et tredje forhold er manglende kompetanse blant personalet i barnehagene. Det finnes barnehager der ansatte ikke snakker godt norsk. Hvordan kan disse være gode språkmodeller for barna når de selv har dårlige språkferdigheter?

Dette er et omfattende tema, og jeg har vært nødt til å avgrense meg til å se på kun ett aspekt ved dette. Fra et statsvitenskapelig perspektiv velger jeg å se på implementeringen av oppl. § 2-8, som gir minoritetsspråklige rett til særskilt språkopplæring.

1.2 Begrepsavklaring

Nedenfor defineres de sentrale begrepene i oppgaven, slik at de enklere kan forstås når de drøftes videre i analysen.

Minoritetsspråklige elever

I grunnskoleopplæringen brukes begrepet «minoritetsspråklige elever» om elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk.

I denne oppgaven er fokuset på ikke-vestlige minoritetsbarn. Disse barna utgjør majoriteten i Oslos grunnskoler. Derfor vil betegnelsen omfatte disse elevene. Jeg gjør oppmerksom på at minoritetsspråklige elever eller minoritets elever kan bli brukt om hverandre når det refereres til denne elevgruppen.

Særskilt språkopplæring

Særskilt språkopplæring består av tre kategorier og gis til elever med svake ferdigheter i norsk. Med svake ferdigheter menes at norskkunnskapene er lavere enn det som forventes for å klare seg faglig i skolen. Språkferdighetene måles med kartleggingsverktøy. Kartlegging er avgjørende for å vurdere om eleven har behov for særskilt språkopplæring eller ikke. Hvis eleven scorer under de fastsatte kriteriene i kartleggingsmaterialet, så fatter skolen vedtak om særskilt språkopplæring.

1) Særskilt norskopplæring: Forsterket tilpasset opplæring i og på norsk. Dette er opplæring som foregår på norsk med tilpasninger til elevens språkferdigheter.

Skoleeier står fritt til å velge om de skal følge den ordinære læreplanen i norsk med tilpasninger eller læreplanen i grunnleggende norsk.⁴ Oslo kommune har valgt å følge ordinær

⁴ Jf. forskrift til oppl. § 1-1, femte ledd, ”Elevar som har rett til særskild norskopplæring etter opplæringslova § 2-8, skal få opplæring etter tilpassing til læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar.”

læreplan i norsk med tilpasninger. Det vil si at elever følger samme læreplan som majoritetslevene, men at opplæringen tilpasses etter elevens nivå.

2) *Tospråklig opplæring*: Opplæring i fag på norsk og på elevens morsmål av en tospråklig lærer. Her får minoritetsleven opplæring i andre fag både på norsk og sitt eget morsmål.

3) *Morsmålsopplæring*: Opplæring i elevens morsmål. Det vil si at eleven får all opplæring på sitt morsmål.

Tospråklig opplæring og morsmålsopplæring gis kun til elever som har spesielt behov for det. Dette er hovedsakelig nyankomne barn til Norge og elever som har så svake norskferdigheter at de ikke kan følge noen undervisning på norsk (Jf. rundskriv 3/2009. Oslo kommune, Utdanningsetaten). Det er viktig å understreke at de tre kategoriene ikke er gjensidig ekskluderende. Å ha vedtak etter kategori 1 utelukker ikke at man også kan være i kategori 3.

1.3 Problemstilling

Problemstillingen tar sikte på å analysere iverksettingen av tiltak i grunnskolen basert på § 2-8 i opplæringsloven av 1998. Hensikten er, gjennom en kvalitativ studie, å undersøke hvordan oppl. § 2-8 praktiseres og spesielt i hvilken grad myndighetenes intensjoner med paragrafen følges opp.

Det skal foretas intervjuer med lærere, som har erfaring fra arbeid med minoritetsspråklige elever og deres behov for særskilt språkopplæring. Formålet med intervjuene er å få innsikt i hvordan lærerne praktiserer oppl. § 2-8, og hvilke utfordringer de møter i arbeidet med minoritetslever som har svake norskferdigheter. Disse funnene vil bli sammenlignet med sentrale myndigheters mål med språkopplæringen.

Problemstillingen har vokst ut fra en interesse om å forstå hvorfor det er en økning av elever på særskilt språkopplæring. Hva er formålet med oppl. § 2-8? Hvordan fungerer den i praksis? Tjener lovparagrafen sitt formål? Dette er noen av spørsmålene som oppgaven skal forsøke å besvare. Det er min forventning at en sammenligning av myndighetenes mål med språkopplæringen og lærernes erfaringer vil kunne bidra til å belyse disse spørsmålene. I sum antar jeg at dette vil kunne gi en bedre forståelse av i hvilken grad oppl. § 2-8 fungerer etter myndighetenes intensjoner.

Utdanningsetaten i Oslo kommune har formulert intensjonen slik:

”Målet med særskilt språkopplæring er at eleven så fort som mulig blir god nok i norsk til å følge vanlig opplæring. Når eleven kan nok norsk, skal eleven ikke lenger få særskilt språkopplæring.” (Rundskriv 3/2009. Oslo kommune, Utdanningsetaten)

Av de 22 519 minoritetselevene i Oslos grunnskoler, er det totalt 14 128 elever som får særskilt språkopplæring for skoleåret 2011/12. Det vil si at ca 63 % av denne elevgruppen har vedtak etter oppl. § 2-8 (Grunnskolens informasjonssystem). Oslo kommune har den høyeste andelen av minoritets elever, og ved enkelte skoler har over 90 % av elevene minoritetsbakgrunn. At vi har en så høy andel minoritets elever ved noen skoler har en sammenheng med bosetningsmønsteret blant innvandrerbefolkningen.

1.4 Bakgrunn for dagens regelverk, § 2-8 i Opplæringsloven

De første konkrete tiltakene og målsetningene for minoritets elever kan spores tilbake til «Mønsterplanen for grunnskolen» (M87) fra 1987. Her fremgikk det for første gang spesifikke tiltak for minoritetspråklige elever. M87 hadde en egen fagplan i norsk som andrespråk (NOA) for minoritets elever, samt en egen fagplan for morsmålsfaget. Tospråklighet ble vektlagt i mønsterplanen. Det innebar at minoritets elever skulle få grunnleggende opplæring i norsk. Samtidig skulle det gis opplæring i morsmål, slik at elevene kunne opprettholde og styrke sin kulturtilhørighet (Engen, 2004, s. 262).

I følge Øzerk må fire kriterier være tilstede for tospråklig opplæring. Det første er opplæring *i* morsmålet. Det andre er opplæring *i* storsamfunnets språk (det vil si norsk). Det tredje er opplæring *på* morsmålet. Det fjerde er opplæring *på* storsamfunnets språk, som for eksempel i fag som matematikk, samfunnsfag, naturfag, historie osv (Øzerk, 2006, s. 23). Opplæring *i* språket vil si at selve språket er i fokus i undervisningen, mens opplæring *på* morsmål og norsk innebærer at de anvendes vekselvis som undervisningsspråk i andre fag.

Selv om myndighetene har vektlagt tospråklighetens betydning i utdanningstilbudet har det dog gradvis skjedd en endring i holdningene til morsmålsopplæring og tospråkligopplæring siden M87. Engen mener at mens M87 i større grad hadde et integrerings aspekt så går utviklingen i utdanningspolitikken etter hvert i en mer assimilerende retning. Det vil si at minoritetspråklige elever tilbys en overgangsordning i form av spesialundervisning i norsk, til de er klare for å gå over til det ordinære opplæringstilbudet (Engen 2004).

I St.meld. nr 49 (2003-2004) fremkommer det at det offentliges primære ansvar er å gi elevene tospråkligopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å delta i den ordinære undervisningen. Hovedansvaret for morsmålsopplæring bør ligge hos den enkelte forelder, hjemmet og innvandrerorganisasjonene. Det vil si at myndighetene tilbyr morsmålsopplæring kun som

”assistanse- språk” for norskopplæringen, og det gjelder hovedsakelig for elever som har så dårlige norskerferdigheter at særskilt norskopplæring alene ikke er nok.

Det finnes studier som dokumenterer at tospråkligopplæring har en betydelig effekt på tilegnelse av nytt språk. Collier og Thomas (2002;2004) er kanskje de mest anerkjente med sin forskning som angår effekten av tospråkligopplæring. De har samlet inn et omfattende datamateriale, som består av informasjon om to millioner amerikanske elever i tidsperioden 1982- 2001, samt hundre språk i datamaterialet. Jim Cummins, er også kjent for sin forskning innenfor feltet og studiene (1984;2000) hans dokumenterer positiv effekt av tospråkligopplæring. Han er en sterk tilhenger av tospråkligopplæring, og mener at barn som har et godt utviklet morsmål vil stå sterkere rustet til å mestre språket som brukes i skolen.

Tospråkligopplæring har ikke stått sentralt i den utdanningspolitikken som i de senere år har vært ført i Norge. I Norge har man valgt å fokusere på å gi elevene særskilt norskopplæring til de kan gå over til vanlig norskopplæring. Av de 14 128 elevene i Oslo som for skoleåret 2011/12 har vedtak om særskilt språkopplæring får 102 morsmålsopplæring, 492 får både morsmålsopplæring og tospråkligopplæring. 2746 elever får tospråkligopplæring. Det vil si at majoriteten av elevene som har vedtak om særskilt språkopplæring etter oppl. § 2-8, får verken tospråkligopplæring eller morsmålsopplæring (Grunnskolens informasjonssystem).

Særskilt språkopplæring har eksistert siden slutten av 1980-tallet, og ble i 2003 en lovfestet rett. Før dette var særskilt språkopplæring regulert i forskriften til oppl. § 24-1. I 2003 kom oppl. § 2-8, som gav elevene lovfestet rett til særskilt språkopplæring. Kommunene ble pålagt å gi minoritets elever særskilt norskopplæring, tospråkligopplæring, og morsmålsopplæring inntil de hadde tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge ordinær undervisning (Ot.prp. nr 33. 2002-2003).

Dzamarija og Kalve (2004) utarbeidet for Statistisk Sentralbyrå en oversikt over barn med innvandrerbakgrunn. Deres rapport viste at det i 2002 var ca. 33 800 elever som fikk særskilt norskopplæring. Av disse fikk ca. 12 400 morsmålsopplæring, og ca 11 700 fikk tospråkligopplæring (Dzamarija og Kalve, 2004, s. 49). Legg merke til at det var en stor andel som fikk enten morsmålsopplæring eller tospråkligopplæring.

Det viste seg at lovbestemmelsen i praksis var vanskelig å gjennomføre. Det daværende Utdannings- og forskningsdepartement⁵ mottok mange henvendelser fra kommuner som gav uttrykk for at det var vanskelig å rekruttere kompetente morsmåslærere og tospråklige lærere. Skoler i de ulike kommunene hadde flere nasjonaliteter i en klasse, mens andre hadde færre. Hvordan skulle loven praktiseres i slike situasjoner? (Ot.prp.nr 55. 2003- 2004, s.10)

Med bakgrunn i disse utfordringene fremla departementet en proposisjon om endring i opplæringsloven. Endringene ble foreslått slik at bestemmelsene i oppl. § 2-8 enklere kunne håndheves (Ot. prp. nr. 55. 2003- 2004).

Forslaget innebar at særskilt norskopplæring skulle være det fremste middelet for å tilegne seg gode norskkunnskaper. Morsmålsopplæring og tospråkligopplæring skulle fra nå av være sekundære hjelpemidler. Videre så ble det foreslått å gi større lokal handlefrihet til å håndheve loven. Det vil si at kommunene selv skulle avgjøre hvordan særskilt språkopplæring ble tilrettelagt (Ot.prp. nr 55. 2003- 2004, s. 13). Det ble sendt ut høringsbrev om lovendringsforslaget til ulike høringsinstanser. Over halvparten av høringsinstansene var positive til lovforslaget. Endringene ble vedtatt, og gjeldende § 2- 8 i oppl. trådte i kraft 1. september 2004:

«Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved. Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.

Kommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.» (oppl. § 2-8)

I dag danner oppl. § 2-8 grunnlaget for det arbeidet skolene foretar i forhold til å evaluere minoritetslevenes språkkunnskaper og vurdere hvorvidt de trenger særskilt språkopplæring.

⁵ Utdannings- og forskningsdepartementet ble i januar 2006 erstattet av nåværende Kunnskapsdepartementet.

Det fremgår i paragrafens andre ledd at kommunene skal kartlegge norskferdighetene til elevene før det fattes vedtak om eleven trenger særskilt språkopplæring. Det er forvaltningslovens § 2- b⁶ som legges til grunn når et enkelt vedtak fattes.

I praksis så foregår den obligatoriske kartleggingen i grunnskolen på 1., 5., og 7.trinn. Det er hovedsakelig skolene som foretar kartleggingen, mens Utdanningsdirektoratet har tilgjengeligjort kartleggingsmateriale for de enkelte skolene. Når skolen kommer frem til at minoritets eleven har behov for særskilt språkopplæring fattes det vedtak av skolens ledelse. Informasjonsbrev om vedtak etter oppl. § 2-8 blir sendt til foresatte som da har to muligheter, samtykke eller ikke samtykke. Ved samtykke gis eleven særskilt språkopplæring. Når det ikke samtykkes vil et slikt vedtak utebli, og eleven følger ordinær norskundervisning.

Det er rundskrivet «udir-tilskot-10-2005» fra Utdanningsdirektoratet som definerer prosedyren for særskilt språkopplæring. I dette rundskrivet omtales blant annet hvordan elevene skal evalueres, valg av læreplan, kriterier for statstilskuddet for finansiering av opplæringen, målet med tilskuddet, målgruppen, samt hvordan tilskuddet beregnes (Utdanningsdirektoratet, Udir-tilskot-10- 2005).

1.5 Tidligere forskning

Det finnes noen evalueringer som har tatt for seg statusen på opplæringen som gis til minoritets elever med svake norskferdigheter (NOU 2010:7; Rambøll Management 2006; Øzerk 2007). Felles for disse studiene var at de fant svakheter ved opplæringstilbudet. De fant blant annet at det er lokale variasjoner i bruk av læreplanen i grunnleggende norsk, utfordringer med kartleggingsprosedyrene, samt at mye tid og ressurser går til evaluering av elevenes språkferdigheter.

Det finnes ingen studier som direkte avgrensner seg til å undersøke om oppl. § 2-8 virker etter sin intensjon. Kamil Øzerk⁷ er kanskje den fremste kritikeren av praksisen av oppl. § 2-8. Øzerk deltok i evalueringen av Oslo kommunens prosjekt «Forsterket tilpasset norskopplæring 2005-2007». Han var ansvarlig for å undersøke de formelle retningslinjene som ligger til grunn for oppl. § 2-8. Det vil si undersøke praksisen av kartleggings- og enkeltvedtaksprosedyrene (Oslo kommune Utdanningsetaten, 2008). Øzerk samlet informasjon fra 25 skoler i Oslo vedrørende disse prosedyrene. Han kom frem til at kartlegging samt enkeltvedtak i større grad fungerer som juridiske

⁶ Forvaltningsloven § 2- b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

⁷ Professor ved pedagogisk forskningsinstitutt, Universitet i Oslo, som blant annet har deltatt i arbeidet med skolereformene: "Mønsterplanen 1987 (M87)", "L97" og "Kunnskapsløftet (LK06)".

prosedyrer enn pedagogiske hjelpemidler. Videre mente han at det går veldig mye tid og ressurser i evalueringsprosessen og selve prosedyren for vedtak om særskilt språkopplæring.

Dette tar ifølge Øzerk fokuset bort fra selve opplæringen og hjelpemidlene (kartleggingsverktøy), som er ment som pedagogiske verktøy. Fokuset på at elevene skal *sikres* særskilt språkopplæring blir så fremtredende at man glemmer kjernen i tiltaket, som er å forbedre norskkunnskapene til elevene. Videre så mener han at særskilt norskopplæring er stigmatiserende, samt lite pedagogisk og elevvennlig: Elevene møter ved skolestart ikke bare lærerne, men også et kartleggingsapparat som aldri tar slutt (Øzerk, 2007).

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet foretok Rambøll Management i tidsperioden 2005-2006 evaluering av ”norsk som andrespråk”⁸ (NOA) for minoritetsspråklige elever i grunnskolen. Evalueringen bestod av både kvantitativ og kvalitativ data. Hovedvekten i evalueringen var på kvalitativ analyse, der rapporten fokuserte på lærere og rektors egne beskrivelser og refleksjoner over skolens undervisningspraksis (Rambøll Management, 2006, s.25).

For den kvantitative delen ble det gjennomført spørreundersøkelser i kommuner som hadde elever i særskilt språkopplæring. Formålet med spørreundersøkelsen var å kartlegge særskilt språkopplæring med hensyn til organisering, tilrettelegging, forvaltning, og ressurser (ibid).

Rapporten avdekket store variasjoner blant kommunene hva angikk opplæring etter NOA planen. Et gjennomgående problem ifølge denne evalueringen, var at det fantes få retningslinjer for kartlegging av norskkunnskapene til minoritets elevene. Det fremkom at lærerne manglet den nødvendige kompetansen, og få ressurser var tilgjengelige for undervisningen.

Videre avdekket rapporten at over halvparten av elevene i undersøkelsen fikk særskilt norskundervisning gjennom hele skoleløpet. Rapporten konkluderte med at utilstrekkelige ressurser, utilstrekkelige kartleggingsrutiner og manglende kompetanse blant lærerne var faktorer som førte til at elevene ble i ordningen lengre enn nødvendig (Rambøll Management, 2006, s. 65).

Østbergutvalget utarbeidet i tidsperioden 2008-2010 en omfattende utredning «Mangfold og mestring» (NOU 2010:7) på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Formålet med rapporten var å få en helhetlig oversikt over opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever. Utvalget skulle blant annet vurdere om ulike virkemidler, tiltak, og organiseringen av opplæringen sikret likeverdig og inkluderende undervisning til minoritetsspråklige barn, unge og voksne (NOU 2010:7, s. 19).

⁸ Norsk som andrespråk (NOA) er etter reformen LK06, erstattet med ”grunnleggende norsk”.

Utvalget kom frem til at implementeringen av dagens lovverk gikk tregt. Med det mente de at minoritetsspråklige i liten grad fikk det tilbudet de hadde krav på etter bestemmelsene i § 2-8. Utvalget avdekket at praktiseringen av oppl. § 2-8 ikke fungerer optimalt. Hovedfunnene som angikk oppl. § 2-8 var, (1) mange steder ble ikke vedtak fattet om særskilt språkopplæring, (2) elever fikk et svært begrenset tilbud. Med svært begrenset tilbud siktet utvalget til at elever i liten grad fikk morsmålsopplæring eller tospråkligopplæring.

Ut fra deres observasjoner mente de at det var grunn til å anta at det er stor variasjon på kvaliteten av norskopplæringen som gis til minoritetsspråklige elever. I følge utvalget kan dette skyldes uklarheter i regelverket, svak forståelse av regelverket, manglende kompetanse organisering og økonomi (NOU 2010: 7, s. 175). Utvalget mente også at implementeringen av dagens regelverk kan bedres. Hvorfor det ikke skjer skyldes i følge utvalget; manglende kunnskap, manglende prioritering av denne elevgruppen, dårlig økonomi og manglende lærekrefter (NOU 2010: 7).

2 Kapittel Teoretisk rammeverk

2.1 Implementeringsprosess i et analytisk perspektiv

Med implementering menes å sette ut i live politiske beslutninger. Innen offentlig sektor er policy⁹, den politikk som blir utformet av sentrale myndigheter for å imøtekomme et behov, problem eller et forsøk på å endre enkeltindividers atferd i samfunnet. I følge Sabatier og Mazmanian skjer det som oftest i form av et lovvedtak (1980, s.540).

Innen implementeringsforskningen har det hovedsakelig vært to dominerende hovedretninger, *forward mapping*» og «*backward mapping*». I *forward mapping* er fokuset på topp- ned implementering. Det vil si at beslutningstakere på sentralt nivå utformer mål som skal nedover i systemet. I *forward mapping* foreligger en antakelse om at beslutningstakere på toppen av hierarkiet innehar full kontroll på implementeringsprosessen, og at implementeringen foregår trinnvis fra topp-ned. Forskere innenfor denne tilnærmingen vektlegger politiske styrings og kontrollmuligheter.

I *backward mapping* ser man på prosessen som starter nedenifra og opp. Det vil si at det er et behov/problem i samfunnet som genererer en reaksjon oppover i systemet. Forskere innen *backward mapping* betoner samspillet mellom de såkalte bakkebyråkratene, som står for iverksettingen av politiske beslutninger, og målgruppene i implementeringssystemet (Elmore 1979; Winter og Nielsen 2008).

Innenfor implementeringsslitteraturen har man forsøkt å finne en balanse mellom de to tilnærmingene. Winter har for eksempel utviklet det som kalles for ”integreert implementeringsmodell” der han har forsøkt å samle de faktorene som teoretisk sett kan være mest interessante i en implementeringsprosess (Winter og Nielsen, 2008, s. 22).

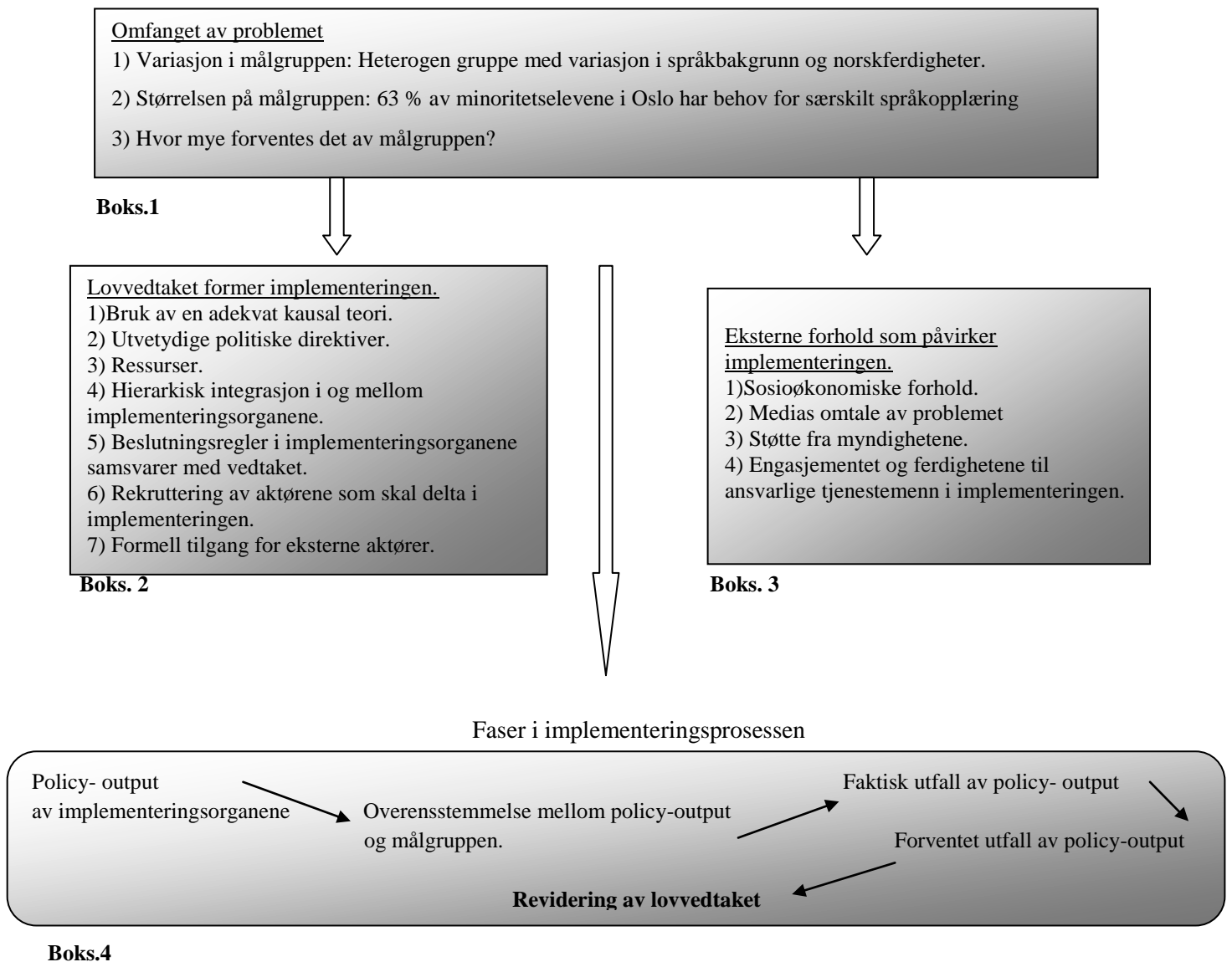
I følge O`Toole (2000, s. 268) finnes det nå veldokumentert forskning som validerer både *backward* og *forward* argumentene. Det vil si at man kan ikke utelukke den ene eller den andre tilnærmingen. Både *backward* og *forward* metodene blir anvendt innen implementeringsforskningen. Ryan (1996) mener at enhver situasjon er unik og ulike policydesign svarer til et konkret problem det skal løse. Derfor mener han at det bør være akseptabelt med ulike tilnærminger innen

⁹ På norsk finnes det ingen god betegnelse for det engelske ordet ”policy”. Jeg velger å beholde den engelske termen ”policy” som angår politikkutforming av politiske beslutninger.

implementeringsforskningen. Dette styrker forskningen siden politikktutforming ikke oppstår i en bestemt type miljø.

Sabatier og Mazmanian (1980, s. 542) har utviklet et rammeverk som inkluderer forklaringsvariabler i en implementeringsprosess. Dette rammeverket kan være et godt utgangspunkt for å forstå hvordan en implementering arter seg og hvilke forhold som kan være av betydning. Med utgangspunkt i dette rammeverket skal jeg se nærmere på implementeringen av tiltak i henhold til oppl. § 2-8. Ikke alle variabler i det opprinnelige rammeverket er relevante for denne oppgaven. Kun de som anses å være av betydning for analysen er inkludert.

Figur 1: Analytisk rammeverk. Implementering av særskilt språkopplæring



Boks 1 2 og 3 i figur 1, består av de uavhengige variablene, mens boks 4 illustrerer de avhengige variablene i en implementeringsprosess. Figuren skisserer hvordan implementeringsprosessen blir påvirket av disse variablene. Policy- output er den leveransen eller prestasjonene implementeringsapparatet gir til brukerne (Winter og Nielsen, 2008, s. 14). Overensstemmelse mellom policy- output og målgruppen forteller noe om samspillet mellom tiltakene som settes ut i live og målgruppens mottakelse av disse. «Faktisk utfall» er det faktiske utfallet av implementeringen, mens «forventet utfall» er det myndighetene ønsker å oppnå med tiltaket. I en evaluering kan man sammenligne myndighetenes forventninger til policyprogrammet og det faktiske utfallet. Slik kan man undersøke tiltakets utfall, om det ønskede målet er realisert eller det har oppstått uforutsette resultater.

Den opprinnelige paragrafen om særskilt språkopplæring måtte endres da den gav uintenderte konsekvenser. Det vil si den pålagte språkopplæringen med både morsmålsopplæring og tospråklig opplæring ble vanskelig å gjennomføre. Paragrafen ble revidert slik at morsmålsopplæring og tospråklig opplæring skulle tilbys unntaksvis (se punkt. 1.4).

Et viktig aspekt som ikke Sabatier og Mazmanian drøfter er hvordan målgruppen responderer på tiltakene myndighetene iverksetter. Winter og Nielsen (2008) er derimot opptatt av at implementering blant annet er avhengig av målgruppens atferd. Valerie Braitwhite m.fl. (i Winter og Nielsen, 2008, s. 172) har inndelt mulig atferd fra målgruppen i fem hovedkategorier:

- 1) «Engasjement», her går brukeren/borgeren aktivt inn i samspillet med tjenestemennene. Målgruppen støtter positivt opp om både målet for implementeringen, og valget av metoder og teknologier. Gruppen er proaktiv.
- 2) «Kapitulering», målgruppen viser positiv atferd, men er ikke proaktiv. De overlater alt til implementeringsorganet og dets tjenestemenn. De aksepterer implementeringsorganets legitime autoritet, men bidrar ikke proaktivt til dens oppfyllelse.
- 3) «Motstand», aktiv motstand er et resultat av manglende erkjennelse av både målet og implementeringsorganets autoritet.
- 4) «Distansering», målgruppen erkjenner ikke målene og implementeringsorganets autoritet. Man ser ikke noe poeng i å gi seg i kast med aktivt motspill. Strategien er å holde implementeringsorganet så langt vekk fra seg som overhodet mulig.
- 5) «Game-playing», vil si at gruppen hele tiden søker å finne smutthull. Man er grunnleggende uenig i målet til implementeringsorganet, og innretter seg etter ”å slå dem på deres egen hjemmebane.”

Ved drøfting av oppgavens problemstilling kan målgruppen anses å være både elevene og deres foresatte. Fordi målgruppen er mindreårige, er det hovedsakelig deres foresatte som har hovedansvaret for dem. Derfor må foresatte også betraktes som en del av målgruppen.

Nedenfor gis beskrivelse av hva Sabatier og Mazmanian (1980) mener med de uavhengige variablene.

Omfanget av problemet: Når det gjelder problemets omfang, er det egenskaper ved målgruppen som er av betydning for utfallet av en implementering. Desto større heterogenitet i målgruppen, desto vanskeligere blir det å utforme et klart og konsistent regelverk.

For det andre så vil størrelsen på målgruppen være av betydning når det kommer til politisk støtte for lovforslaget. Det vil for eksempel være enklere å få noe vedtatt hvis en mindre andel av befolkningen blir berørt av vedtaket. Et siste forhold ved problemet som skal løses, angår forventninger til målgruppen. Jo mer det kreves av målgruppen desto vanskeligere blir implementeringen. I sum kan det sies at minimal heterogenitet blant målgruppen vil lede til større treffsikkerhet av lovvedtaket. For det andre vil en enkel identifiserbar målgruppe blant befolkningen være enklere å nå enn hele befolkningen. Til slutt vil moderate forventninger til målgruppen gjøre lovvedtaket enklere å realisere.

Lovvedtakets evne til å forme implementeringen: Sabatier og Mazmanian (1980, s. 545) mener at et lovvedtak har en implisitt eller eksplisitt kausal teori som underbygger vedtakets validitet. Det vil si at man vil nå det oppgitte målet i lovvedtaket når det foreligger midler som kan anvendes for å nå målet. I dette henseende har oppl. § 2-8 et mål som er «gode nok norskkferdigheter». For å nå dette målet har myndighetene bestemt at elever som ikke oppfyller målet, skal gis særskilt språkopplæring med de midlene som er nødvendige.

De resterende punktene i boks 2 figur 1, omhandler hvor effektiv implementeringen er. Med utvetydige politiske vedtak menes at vedtakene bør være klare og rangeres etter viktighetsgrad. Et vedtak bør være så presist som mulig og inneholde instruksjoner og retningslinjer slik at implementeringsaktørene lettest mulig kan forholde seg til hvordan de skal implementere vedtaket. I oppl. § 2-8 er det gitt instruksjoner på hva som skal ligge til grunn, og hvem som har ansvaret når det fattes et vedtak om særskilt språkopplæring.

Problemet med oppl. § 2-8 er at den er uklar i formuleringen. Hovedsakelig gjelder det formuleringen ”*til elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper*”. Hvordan defineres tilstrekkelige norskkunnskaper? Lovparagrafen nevner ikke noe om dette. På en annen side kan det tenkes at det

er nødvendig med en slik formulering. Minoritets elever er en heterogen gruppe, med ulik bakgrunn og ferdighetsnivå. Sentrale myndigheter har overlatt til kommunene og skolene å avgjøre hva som er tilstrekkelige norskkunnskaper.

Videre så er vedtak etter oppl. § 2-8 ment som en midlertidig ordning. Elever med vedtak om særskilt språkopplæring skal ha vedtaket til de har opparbeidet seg gode nok norskferdigheter. Når kan man si at de har opparbeidet seg ”gode nok norskferdigheter”? Og når er det mest hensiktsmessig at vedtak om særskilt språkopplæring kan tas bort?

Ressurser er videre nødvendige for å realisere det målet man har fastsatt. Ressursene kan være økonomiske bevilgninger, personale, ressurser til administrering av vedtaket, andre midler og utstyr som trengs for å realisere de målene som skal løse problemet. Særskilt språkopplæring har en egen tilskuddsordning. Skolene får økonomiske midler ut fra størrelsen på antall vedtak og timer som går til særskilt språkopplæring. Tilskuddet er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Det er kommunene som tildeler de nødvendige ressursene til den enkelte skole for denne opplæringen.

Graden av hierarkisk integrasjon mellom og organisasjonene er også av betydning. Det er ofte den hierarkiske strukturen som byr på problemer for iverksetting av vedtak (Sabatier og Mazmanian, 1980, s. 546). En svak integrasjon mellom sentrale og lokale organisasjoner vil som oftest gi større variasjon på lokalt nivå. Variasjon oppstår blant annet fordi lokale implementeringsorganer tilpasser realiseringen av vedtaket til sine lokale omgivelser.

Når det gjelder beslutningsregler i implementeringsorganene er det viktig at reglene er i samsvar med lovvedtaket. I et vedtak kan det eksplisitt utformes formelle regler som angir hvordan implementeringsorganene skal forholde seg til vedtaket. Videre så kan det i vedtaket foreligge et overordnet ansvar på de aktørene som vil ivareta vedtakets formål.

I oppl. § 13 er det eksplisitt utformet en ansvarsfordeling fra sentralt til lokalt nivå. I § 14 er det videre lagt føringer på tilsyn av lovens bestemmelser. Fylkesmannen skal på vegne av staten føre tilsyn med at lovens bestemmelser blir etterfulgt.

Ved implementeringen av et vedtak vil det naturligvis være behov for riktig personale. Det er viktig at det rekrutteres personell som både er engasjerte, og har evne til å iverksette og realisere de tiltakene som er nødvendige for oppnåelse av målet.

Det siste forholdet som trekkes frem i boks 2 figur 1, angår tilgang til vedtaket for eksterne aktører. Det er hovedsakelig to grupper av aktører som trekkes frem (1) de som potensielt blir berørt av lovvedtaket og selve målgruppen, (2) de overordnede juridiske, lovgivende og utøvende myndighetene til implementeringsorganene. Altså, et vedtak bør ha juridiske bestemmelser der eksterne aktører har mulighet til å klage, samt at de overordnede myndighetene kan føre tilsyn med vedtaket (jf. oppl. § 13 og § 14). I lys av dette kan det sies at prosedyren for vedtak om særskilt språkopplæring innebærer godkjenning fra foresatte. Hvis de foresatte ikke er enige med vedtaksgrunnlaget eller ikke ønsker dette for barnet sitt, er det muligheter for å klage.

Variablene som påvirker lovvedtaket kan også ses som et policydesign, bestående av mål, virkemidler og organiseringen av disse. Virkemidlene og organiseringen danner grunnlaget for hvordan målene skal oppnås. Designet har stor betydning for hvordan implementeringsprosessen utvikler seg. Det kan påvirke selve prosessen, prestasjonene og dens effekt (Winter og Nielsen, 2008, s.41).

Eksterne forhold som påvirker implementeringen: Det første punktet i boks 3 figur 1, omhandler de sosioøkonomiske forholdene i samfunnet. Variasjon i sosioøkonomiske forhold kan ha betydning for hvordan samfunnet oppfatter viktigheten av vedtaket og implementeringen av det. Et vedtak kan over tid miste oppslutning og støtte i befolkningen, for eksempel hvis andre sosiale problemer blir ansett som viktigere i vurderingen av hvordan ressursene bør allokeres.

Hvis man ser på minoritetsspråklige elever i en større sammenheng, så utgjør de en liten gruppe i samfunnet. Tiltak rettet mot dem er ikke nødvendigvis av interesse for hele nasjonens befolkning. Det er heller ikke allokert betydelige samfunnsressurser til denne elevgruppen.

Medias omtale av et samfunnsproblem er en annen faktor som kan påvirke implementeringsprosessen. Media har en tendens til å skape debatt og oppmerksomhet rundt et problem i en kort periode, for så å gå videre til neste sak. Hvor mye oppmerksomhet som oppnås, og varigheten av denne, kan ha betydning for implementeringsprosessen.

Minoritetsspråklige elever og deres norskferdigheter er fra tid til annen i medias søkelys. ”Født i Norge, gått i barnehagen, men kan ikke språket.” (Aftenposten 02.02.12) ”To av tre har språkproblemer” (Aftenposten 11.01.12) Slike overskrifter skaper naturligvis debatt, og temaer som er av allmenninteresse kan føre til politisk debatt.

En tredje faktor som trekkes frem er støtte fra de overordnede myndighetene. Det vil si de som har det overordnede ansvaret for implementeringsorganene samt kontroll over ressurstildelingen til policyprogrammet. Disse vil normalt sett være lovgivende myndighet, de ansvarlige for policyprogrammet, og de ulike lederne i den hierarkiske strukturen.

Den øverste myndighet innen utdanningssektoren er Kunnskapsdepartementet, som har det overordnede ansvaret for Norges barnehager, grunnskoler, videregåendeopplæring, høyere utdanning, og forskning. Utdanningsdirektoratet er organet underlagt Kunnskapsdepartementet og har ansvaret for tilsyn, læreplaner, eksamener, analyser, og diverse evalueringer innen utdanningssektoren. Kommunene har ansvaret for driften og administrasjonen av grunnskolene. Kommunestyret i den enkelte kommune er den formelle skoleeieren. Til slutt har man rektor ved den enkelte skolen, som er den øverste pedagogiske, faglige, og administrative leder. Disse myndighetene har innflytelse på implementeringsprosessen via deres kapabilitet til å føre tilsyn, bevilge nødvendige ressurser, samt overvåke policyprogrammet.

En siste ekstern faktor som kan påvirke implementeringen er engasjement og dedikasjon blant personalet.¹⁰ Sabatier og Mazmanian (1980) anser dette som en av de viktigste variablene som direkte påvirker policy- output til implementeringsorganene. Hvor dedikert man er, avhenger blant annet av profesjonens normer, personlige verdier, holdninger, samt hvordan lovvedtaket tas i mot av befolkningen og det politiske miljøet.

Alle de ovennevnte forholdene er i følge Sabatier og Mazmanian (1980), viktige variabler som påvirker implementeringsprosessen. På kort sikt er lovvedtakets evne til å påvirke implementeringen spesielt avhengig av forhold som hierarkisk integrasjon, engasjement blant tjenestemenn, tilstedeværelse av de som sørger for å holde implementeringen ”stødig”, samt ressurser tilgjengeliggjort av støttespillerne.

På lang sikt er det de sosioøkonomiske forholdene og støttespillernes evne til å effektivt intervensere i implementeringsprosessen av større betydning. Det vil si særskilt språkopplæring vil kunne opprettholdes så lenge det ikke påvirker andre forhold i samfunnet som anses å være av større sosioøkonomisk betydning. Videre avhenger det av støtten fra myndighetene og befolkningen. Hvis myndighetene og befolkningen mister interessen kan det gå utover kvaliteten, ressursene som blir allokert, og engasjementet for selve policyprogrammet.

¹⁰ Personalets forhold til implementering av tiltak drøftes i punkt 2.3 nedenfor.

2.2 utfordringer ved implementeringen

Implementering er ikke en enkel prosess. Flere innflytelsesrike studier har påvist hvorfor implementering av tiltak ofte feiler eller resultatene ikke blir som forutsatt (Pressman & Wildawsky 1984; Sabatier & Mazmanian 1979; Hood 1976; Gunn 1978; Dunsire 1978; Allison 1971).

Et felles mønster ser ut til å gå igjen. Nøkkelfaktorene som trekkes frem i litteraturen er for det første avvikende eller uklare mål. Når målene er uklare, åpner de for ulike tolkninger av både mål og virkemiddelbruk.

Mål kan også bære preg av symbolpolitikk. Det vil si at det blir fastsatt ambisiøse mål men så har man begrenset kunnskap om hvilke midler som vil måtte anvendes. Altså, fravær av en valid kausalteori eller bruk av en feil kausalteori kan resultere i at implementeringen mislykkes (Winter og Nielsen 2008; Stone 2002). Winter og Nielsen påpeker at det innen implementeringsforskningen ofte har vist seg at et policydesign hviler på en kausalteori som ikke er valid (2008, s.41).

For det andre så er det ofte et mangfold av aktører i en implementeringsprosess. Noe som ofte leder til kommunikasjons- og koordineringsproblemer. Dette gjelder særlig for implementeringsprosesser som omfatter en hel sektor.

Berman (1978, s.10-11) skiller mellom makro- og mikro- implementeringsprosesser. Hovedskillet mellom disse prosessene er de institusjonelle forholdene. På mikronivå har man kun en lokal organisasjon som er involvert i en implementeringsprosess, mens implementering på makronivå omfatter en hel sektor fra sentralt, regionalt, til lokalt nivå.

En sektor består av et komplekst system der ulike interessegrupper, byråkratiske organisasjoner, lokale enheter, klientgrupper, og tjenestemenn interagerer. Interaksjonen kan bære preg av kaos og konflikt, men skjer allikevel innenfor en fastlagt struktur. Det er allikevel etablerte regler, rutiner, prosedyrer og stilltiende kunnskap i strukturen som begrenser betydningen av eventuell kaos og konflikt.

En tredje faktor som gjør implementering utfordrende, er de ulike verdiene og interessene i implementeringsorganisasjonene. Organisasjonene som deltar i implementeringsprosessen har ulike perspektiver og tilnærminger til implementeringen, som blant annet kan avhenge av hvilke faggrupper som er representert. Dette kan påvirke deres deltagelse og motivasjon i forhold til implementeringen.

For det fjerde kan det være stor grad av autonomi blant implementeringsaktørene, hvilket kan bety nokså begrenset administrativt kontroll over hvordan implementeringen utvikler seg i praksis.

For det femte spiller knappe ressurser en viktig rolle. Midler som er nødvendige for implementeringen må tildeles. På lokalt nivå så uttrykkes det ofte misnøye over manglende ressurser (Barrett 2004). Det er nokså vanlig at offentlige ansattes organisasjoner argumenterer med at det er en lineær sammenheng mellom bevilgninger og prestasjoner. Det vil si at desto mer som tildeles, desto bedre prestasjoner og resultater kan de produsere (Winter og Nielsen, 2008, s. 57).

Med implementering på mikronivå siktes det til de lokale organisasjonene som setter ut i live tiltakene i policyprogrammet og leverer de til brukerne. Et hovedproblem ved implementeringsprosesser fra sentralt til lokalt nivå er at man ofte overser at de lokale organisasjonene som regel har egne standardprosedyrer og arbeidsmetoder de jobber etter. Dette betyr at lokale implementeringsorganer ofte tilpasser et policydesign etter de lokale forholdene, som i seg selv kan tenkes å føre til noe endrede utfall i forhold til de som tilstrebes på sentralt nivå.

Typiske karakteristikk ved de lokale organisasjonene er ellers for det første at serviceleveransen er en relasjon mellom bruker og leverandør av tjenesten. Leverandør av offentlige tjenester vil normalt sett være en offentlig ansatt. Forholdet mellom for eksempel en lærer og en elev utvikler seg over tid, der læreren vil utvikle seg gjennom erfaring og tilbakemeldinger. Når man tar dette i betraktning, kan det ikke forventes at et policyprogram i praksis vil bli implementert identisk blant alle tjenestemenn (Berman, 1978, s. 25).

For det andre opererer de lokale organisasjonene i et forholdsvis åpent miljø. Det vil si at offentlige organisasjoner må ofte respondere på uforutsette eksterne forhold og hendelser (eks. instruksjoner fra sentrale myndigheter, økonomiske og sosiale endringer, oppsigelser, avgang av ledelse, osv.), samtidig som de skal operere i sitt lokale miljø. Således har de ikke alltid kontroll over forhold som påvirker og styrer hvilken retning implementeringen går i (Berman, 1978, s.26).

For det tredje er det manglende kunnskap og usikkerhet om prestasjoner (output) som byr på utfordringer. Ofte er det uklart hvordan output skal måles og anvendes (Winter og Nielsen, 2008). I sum kan det sies at implementering på lokalt nivå har betydning for hvordan utfallet av et policyprogram blir. Utfordringene ligger ikke bare på lokalt nivå, men også på designets kvalitet og oppbygging.

2.3 Bakkebyråkratenes rolle i implementeringsprosessen

Bakkebyråkraterne er de offentlige ansatte som befinner seg nederst i den hierarkiske strukturen i offentlig sektor. I faglitteraturen blir de omtalt som bakkebyråkrater, markarbeidere, eller frontarbeidere. Dette er ansatte som leverer de offentlige tjenestene, og som er i direkte kontakt med mottakerne. Lipsky mener at implementering av et policyprogram til syvende og sist handler om de som faktisk setter den ut i live. Med dette refererte han til bakkebyråkraterne i offentlig sektor, som i sitt daglige arbeid praktiserer de forventningene som ligger i et policyprogram (Lipsky 1980).

Formålet med oppgaven er blant annet å forstå hvordan personalet ved Oslokolene praktiserer opplæringslovens § 2-8. For å belyse dette vil jeg ta utgangspunkt i Michael Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrater samt Winter og Nielsens (2008) redegjørelse for typiske egenskaper ved disse. I konteksten av denne oppgaven, er spesielt lærere eller personalet ved en skole, å anse som bakkebyråkrater.

2.3.1 Skjønnsutøvelse blant bakkebyråkraterne

En grunnleggende karakteristikk ved en bakkebyråkrat er at vedkommende ikke er detaljstyrt ovenifra. Dette åpner for mer frihet og myndighet til å utøve skjønn. Lipsky (1980) har tre hovedargumenter for hvorfor bakkebyråkratenes arbeid krever skjønn.

For det første, er bakkebyråkratenes daglige arbeid av en slik natur at den vanskelig lar seg redusere til enkle formater som skal følges. Man kan for eksempel ikke detaljstyre en lærer. En lærer må kunne ha frihet til å utøve skjønn i sitt yrke for å lykkes. I en klasse er det sammensetning av elever som har ulik bakgrunn og ulike behov, og det må læreren ta hensyn til i sitt arbeid.

For det andre, opererer bakkebyråkrater i omgivelser hvor vellykket utføring av oppdraget krever god observasjon av ulike situasjoner og evne til å vurdere etter dette. Skjønnsutøvelse gir rom for fleksibilitet, som kan være avgjørende for å oppnå gode nok resultater.

Et siste moment som trekkes frem er relasjonen mellom mottaker av tjenesten og bakkebyråkraten. Skjønnsutøvelsen kan gi mottakeren av tjenesten en følelse av at bakkebyråkraten er spesielt opptatt av hans ve og vel.

Selv om bakkebyråkraterne i sitt daglige arbeid utøver skjønn, er de underlagt lover og regler som skal følges. Det vil si at de sentrale myndighetene kan legge føringer på arbeidet der formålet er enten å fremme bestemte innholdsmessige, rettsikkerhetsmessige eller faglige mål, eller å utvikle noe form for kontrolltiltak hvor de sentrale myndighetene kan ”overvåke” bakkebyråkratenes arbeid (Winter og Nielsen, 2008).

For eksempel har fylkesmannen etter oppl. § 14-1 ansvar for å føre tilsyn med kommuner og fylkeskommuner for å påse at de oppfyller kravene som er dem pålagt. En annen mekanisme for atferdsregulering er de såkalte kartleggingsverktøyene (jf oppl § 2-8). Loven pålegger kommunene å kartlegge elevenes språkferdigheter før eventuelle vedtak om særskilt språkopplæring fattes. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet kartleggingsverktøyene, som skolene skal anvende når elevenes norskkunnskaper kartlegges.

Skjønnsutøvelse kan være problematisk i forhold til et policydesign. Mål og virkemidler i policydesignet vil bli praktisert ulikt. Samtidig så trenger disse tjenestemennene frihet til å utøve skjønn på grunn av at brukerne er en heterogen gruppe med ulike preferanser, behov og problemer (Lipsky 1980; Winter og Nielsen 2008).

Et annet problem ved skjønnsutøvelse er at tjenestemennene vanligvis opererer i henhold til organisasjoners interesser og verdier. Desto mindre styring ovenifra, desto mer makt og variasjon i tolkning av målene (Lipsky, 1980). Det er for eksempel blitt hevdet at det foregår juks i Oslokolene, ved at vedtak etter oppl. § 2-8 fattes fordi det gir tilskudd til skolene. Det framgår i Blendmagasins undersøkelse av praksisen av oppl. § 2-8. *”Oslo-rektorer plasserer elever i særskilt norskopplæring selv om de har norsk som morsmål. Blends undersøkelse viser at noen av rektorene gjør dette for å få flere penger til skolen.”* (Sarwar, 2012) Informasjonen bygger på svar fra 26 rektorer i Oslo. Her fremkommer det blant annet at 8 % av rektorene i undersøkelsen innrømmer feil vedtak på grunn av tilskudd. 30 % i undersøkelsens utvalg mangler rutiner for overgang fra særskilt språkundervisning til ordinær norskundervisning (ibid).

2.3.2 Rasjonering av ressurser

En annen karakteristikk ved bakkebyråkratenes atferd er man rasjonerer ressurser og danner faste rutiner for å kunne tilby brukerne en tilfredsstillende tjeneste. Lipsky (1980) argumenterer for at brukerne blir stereotypifisert. Dette skjer på grunn av stor arbeidsmengde og dermed avgjør man hvor mye service det skal leveres til de ulike brukerne. Slik forsøker man å effektivisere og rasjonere tjenesten. Man rasjonerer ressurser og danner faste rutiner for å kunne tilby brukerne en tilfredsstillende tjeneste.

Som eksempel kan nasjonale prøver nevnes. Dette er prøver som omfatter alle grunnskolene i landet. Formålet med prøvene er å få en oversikt over kunnskapsnivået til elevene. Prøvene gjennomføres hovedsakelig i 5., 8., og 9. klassetrinn. Nasjonale prøver hjelper skoler og kommuner

med å vurdere i hvilken grad skolene har klart å utvikle ferdighetene til elevene.

(Utdanningsdirektoratet) Prøvene legger press på skolene, og man er opptatt av å oppnå gode resultater siden resultatene offentliggjøres. Personalet ved skolene havner i en situasjon der det fokuseres på å forberede elevene til prøvene. Når prøvetiden nærmer seg effektiviseres opplæringen med fokus på forberedelser til nasjonalprøvene. Det kan være uheldig for de elevene som har svake ferdigheter, og det kan være at de mister verdifull hjelp fra lærere i denne perioden.

At bakkebyråkrater havner i situasjoner der de må rasjonere tjenestene kan ha sammenheng med at det sjelden finnes noe konsensus og sikker kunnskap om metode og prioriteringer. Med metode menes at det ikke finnes en entydig og klar mening om hva som er den beste løsningen. Med prioritering menes hvordan ressursene skal forbrukes i forhold til oppgaveløsning. Bakkebyråkratene blir derfor nødt til å prioritere hva de skal bruke tid, krefter og oppmerksomhet på (Winter og Nielsen, 2008, s. 106).

Lærere kan ha en betydelig arbeidsmengde. De skal blant annet følge opp elever, undervise, gjennomføre foreldresamtaler, etterkomme krav fra ledelsen, og realisere myndigheters mål for opplæringen. Stor arbeidsmengde kan føre til at lærere ikke har nok kapasitet og dermed ikke får gitt tilstrekkelig hjelp til alle elevene. Det kan føre til at de svakeste elevene faller ut, og blir liggende etter. Lærerne må som andre bakkebyråkrater rasjonere tjenesten for å få alt til å gå i hop.

2.3.3 Samproduksjon i bakkebyråkratiet

Bakkebyråkratene inngår i en samproduksjon. Hvilket betyr at deres arbeid og resultater er avhengig av innspill fra berørte grupper, samt andre aktører i offentlig og privat sektor (Winter og Nielsen, 2008).

I en samproduksjon er det et gjensidighetsforhold mellom brukeren og byråkraten.

Bakkebyråkraten tilbyr en tjeneste brukeren trenger, noe som til en viss grad gir bakkebyråkraten makt og kontroll over situasjonen. I de fleste tilfeller aksepterer brukeren den kontrollen bakkebyråkraten innehar på grunn av sin posisjon (Lipsky, 1980, s. 54).

En elev er avhengig av en lærer likeså er en lærer avhengig av samarbeidet med eleven, dens foresatte og andre lærere ved skolen. En lærer vil i kontakt med eleven og dens fortsatte kunne avgjøre om eleven har behov for særskilt språkopplæring eller ei. Læreren får samtidig et maktforhold i forhold til minoritets eleven og dens foreldre. Dette fordi læreren ut fra sine evalueringer og kunnskap kommer frem til at eleven har behov for særskilt språkopplæring.

Funn i intervjuundersøkelsen viser at lærerne i utvalget har opplevd at foresatte har klaget på vedtaket om særskilt språkopplæring. I følge de foresatte kunne barna deres godt nok norsk, og trengte ikke særskilt norskopplæring. Dette har lærerne argumentert i mot med henvisning til kartleggingsresultatene. Foreldre som har klaget på vedtakene har ofte etter samtaler med skolen gått med på vedtaket når læreren har henvist til kartleggingsresultatene, og argumentert for at eleven har behov for særskilt språkopplæring (jf. funn i den kvalitative undersøkelsen.) Det illustrerer at bakkebyråkraten kan utøve makt på grunn av sin posisjon og kunnskap. Mottakeren av tjenesten har ikke den samme kompetansen som læreren har, og vil derfor som regel akseptere lærernes evalueringsgrunnlag.

2.3.4 Bakkebyråkratene er agenter for de offentlige myndighetene

Bakkebyråkratene iverksetter tiltakene beslutningstakerne har utformet. Det gjør dem til agenter for de øverste myndighetene. Prinsipal- agent teori tar utgangspunkt i at det ofte kan være en interessekonflikt mellom leder (prinsipal) og de som utfører arbeidet (agenter). Agentene kan ha incentiver til og ikke utføre alt arbeidet som kreves av prinsipalen. Prinsipalen kan ved hjelp av forskjellige instrumenter forsøke å styre agentens atferd, men hemmes siden det er en asymmetri i informasjonen. Det vil si at prinsipalen ikke har full oversikt over agentens karakter og atferd, og dette er informasjon agenten ikke trenger å avsløre (Winter og Nielsen, 2008, s. 148).

Teorien kan settes i kontekst med myndighetenes og bakkebyråkratenes rolle. Når bakkebyråkrater utøver skjønn er de i en posisjon der de kan velge å utelate informasjon om hvordan de praktiserer sitt arbeid. Det er nesten umulig for prinsipalen å ha komplett informasjon om hvordan en lærer arbeider daglig. Noen forhold er for myndighetene enklere å overvåke. For eksempel antall registrerte vedtak etter oppl. § 2-8. Mens andre forhold er vanskeligere å overvåke, slik som kartleggingsprosedyren, og hvordan lærerne kommer frem til at eleven har behov for særskilt språkopplæring.

2.4 Oppsummering

Det er nå blitt redegjort for det teoretiske rammeverket som er utgangspunktet for denne oppgaven. Implementering av offentlig politikk er vanligvis en kompleks prosess. Mange forhold kan innvirke på hvordan implementeringsprosessen utvikler seg. Selve målformuleringen, problemets omfang, kvaliteten til policydesignet, hvilke verktøy som anvendes, hvordan tjenestemennene iverksetter tiltakene og hvordan målgruppen imøtekommer tiltakene, er noen av faktorene som er avgjørende og har betydning for hvordan utfallet av implementeringen blir.

Kapittel 3 Metode

3.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes valg av metode. Her forklares hvorfor dokumentanalyse og dybdeintervjuer er valgt. Jeg går nærmere inn på hvilke dokumenter som er valgt. Videre redegjøres det for hvordan informanter er rekruttert til intervjuene, og selve intervjuprosessen. Her diskuteres også de viktigste utfordringene ved den metoden som er valgt, samt hvordan jeg har forholdt meg til disse utfordringene.

3.2 Den kvalitative tilnærmingen

Siden formålet med oppgaven er å få forståelse for om oppl. § 2-8 fungerer etter sin intensjon, og det ikke foreligger data egnet for kvantitativ undersøkelse, anses den kvalitative metoden som egnet for å belyse forskningsspørsmålet.

I følge Dalen (2011, s. 15) handler kvalitativ forskning om å få dypere innsikt i de fenomenene man studerer. Det foregår blant annet ved at man foretar dybdeintervjuer med personer som er av interesse for det fenomenet man studerer. Ifølge Seidmann (1998) er formålet med dybdeintervjuer å få en dypere forståelse av andres erfaringer og hvordan *de* tolker disse erfaringene. En fordel med slike intervjuer er at forskeren vil få førstehånds kjennskap til de fenomenene, prosessene og strukturene vedkommende ønsker å få innsikt i (Kvale 1997).

Hensikten med oppgaven er å se nærmere på hvordan myndighetenes mål og visjoner samsvarer med skolens og lærernes praktisering av oppl. § 2-8. Ved å foreta dybdeintervjuer med personer fra utvalgte skoler gir det innsikt i lærernes erfaringer med minoritetselever. Ved å sammenligne data fra intervjuene med utvalgte styringsdokumenter, er siktemålet å finne graden av samsvar mellom formulerte mål og intervensjonen av disse slik de oppleves av de som gjennomfører den. Intervjuene samt analyse av utvalgte styringsdokumenter danner grunnlaget for analysen i denne oppgaven.

3.3 Dokumentanalyse

Når man foretar dokumentanalyse gir man visse tekster status som kilde. En skriftlig kilde er skrevet med en bestemt hensikt, noe som betyr at den har oppstått i en gitt kontekst. Derfor må dokumentene forstås i den konteksten de har oppstått i. Hvilke dokumenter som er relevante å bruke som kilder i en dokumentanalyse avgjøres av problemstillingen (Thaagard 2010).

Det er i hovedsak den negative utviklingen av språkferdigheter blant minoriteter som medførte at myndighetene satte fokus på problemet. De utvalgte dokumentene drøfter ulike utfordringer og tiltak for å bedre situasjonen.

I innledningen ble det gitt en kort redegjørelse for den historiske bakgrunnen til dagens regelverk. Opplæringslovens § 2-8 danner grunnlaget for den opplæringen som gis til minoritetsspråklige elever. Den tjener et høyere mål som er å forbedre norskferdighetene til minoritets elever. Hva er det sentrale myndigheter ønsker å oppnå med opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever? Hvilke tiltak er i følge myndighetene viktige for realiseringen av målet med særskilt språkopplæring?

I oppgaven drøftes to stortingsmeldinger som har kommet i etterkant av oppl. § 2-8. Først og fremst fordi de er av nyere dato og fordi de omhandler minoritetsspråklige barn og utdanningstilbudet rettet mot dem. Disse antas å oppsummere de viktigste forholdene på feltet. De utvalgte meldingene tar opp utfordringen med at mange minoritetsbarn ligger etter både mht. språkferdigheter og skoleprestasjoner generelt. Meldingene drøfter en tilstand hvor det anses hensiktsmessig å ta tak i problemene.

En stortingsmelding er en orientering fra regjeringen til Stortinget om ulike saker som regjeringen ønsker å få drøftet i Stortinget. I disse dokumentene presenterer myndighetene sine visjoner, mål, samt redegjør for hvordan målene skal realiseres (<http://www.stortinget.no/no/>).

3.4 Valg av skoler og informanter

Datagrunnlaget er utvidet gjennom dybdeintervjuer med ansatte ved noen utvalgte skoler. Nedenfor beskrives prosessen med å finne informanter til intervjuene. Arbeidet med å finne informanter startet i begynnelsen av januar 2012. Det ble tatt utgangspunkt i en tabelloversikt på Utdanningsetatens nettsider, som viste andelen minoritets elever ved de ulike grunnskolene i Oslo. Dette er innrapporterte data fra skolene.

Da skolene skulle velges til intervjuundersøkelsen ble det tatt utgangspunkt i denne tabellen for å få oversikt over andelen minoritets elever ved de ulike skolene. Tabellen viste hvor mange

minoritets elever som har vedtak om særskilt norskopplæring. Skolene ble kategorisert etter andel minoritets elever, ”høy andel” ”middels andel” og ”lav andel”. Formålet med å inndele skolene slik var å kunne sammenligne skoler med høy andel minoritets elever med de som hadde middels til lav andel slike elever. Hovedsakelig var det for å se om det å ha en hovedvekt av etnisk norske så ut til å kunne innvirke på elevenes norskkunnskaper. Det ble antatt som nyttig, selv om det ikke kan trekkes konklusjoner med en så enkel sammenligning.

Det ble i alt sendt forespørsel til 22 ulike skoler i Oslo. Majoriteten av skolene som ble kontaktet kunne ikke, eller ville ikke stille opp. Ut fra tilbakemeldingene fra skolene så det ut til at hovedgrunnene til at de ikke stilte opp var (1) at de mottok mange slike henvendelser, (2) at det ikke var obligatorisk å delta, (3) at de ikke hadde kapasitet.

Jeg ble i denne situasjonen nødt til å gjøre bruk av eget nettverk innen skolevesenet. Via bekjentskap fikk jeg hjelp til å finne informanter som var villige til å stille opp til undersøkelsen. Etter arbeidet med å rekruttere informanter til intervjudelen, bestod utvalget av 6 informanter. Det er lærere med ulike yrkestitler og arbeidsoppgaver. Når det gjelder kriterier for informantenes bakgrunn så var det kun ett krav, og det var at læreren måtte ha erfaring med minoritets elever. En lærer som arbeider med minoritets elever vil kunne fortelle om hvordan det er å arbeide med denne elevgruppen. Slik ville jeg få innsikt i blant annet hvordan de opplever møte med elever med dårlige norsksferdigheter, og hva de syns om dagens regelverk.

Skolene i utvalget er anonymisert ettersom den enkelte skolens identitet ikke er av betydning for problemstillingen. Hensikten er ikke å publisere informasjon om skolene, men å se på praktiseringen av dagens regelverk. Det har også å gjøre med personvern i forhold til informantene, slik at de er forsikret om at informasjonen som fremkommer behandles konfidensielt. Publisering av skolens navn vil gjøre det nokså enkelt å knytte informantene til de respektive skolene.

Tabellen fra Utdanningssetaten i Oslo er gjengitt med noen modifikasjoner (s. 27). Det er lagt inn informasjon om skolene som er med i utvalget. Her angis totalt antall minoritets elever ved skolen, og andelen som har vedtak etter oppl. § 2-8 i prosent. Elever med vedtak etter oppl. § 2-8 inndeles i 4 kategorier, de som har *særskilt norskopplæring*, de som har *tospråklig*, de som har både *tospråklig og morsmålsopplæring*, og de som har *morsmålsopplæring*.

”Trinn” forteller noe om hva slags skole det er. B står for barnetrinn, BU står for barne- og ungdomstrinn (BU). Der skoler har 10 eller færre elever på tospråklig eller morsmålsopplæring, utelates denne informasjonen fra tabellen av hensyn til både personvern og anonymitet av skolene.

Skole	Trinn	Ant.elever med annet morsmål enn norsk eller samisk	Ant.elever med vedtak om særskilt norskopplæring. jf. § 2-8	Ant. elever med vedtak om morsmålsopplæring	Ant. elever med vedtak om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring	Ant.elever med vedtak om tospråklig opplæring
A	B	51 %	60 %	-----	-----	-----
B	B	68 %	48 %	-----	-----	17 %
C	BU	96 %	86 %	-----	-----	15 %
D	B	59 %	45 %	-----	7 %	8 %
E	BU	71 %	64 %	-----	-----	-----

Tabell 1: Oversikt over totalt ant. minoritetselever og de med vedtak etter oppl. § 2-8

3.5 Intervjuguiden

En enkel intervjuguide ble utformet og sendt via e-post til ledelsen ved skolene som ble kontaktet, samt til lærerne som var med i utvalget. Intervjuguiden inneholdt vesentlige punkter som var relevante for forskningsspørsmålet. Den bestod også av en samtykkeerklæring, samt en forsikring om at all informasjon som kom frem i intervjuene ville bli behandlet konfidensielt. Samtykke, konfidensialitet og anonymitet er sentralt i forhold til etiske prinsipper for forskning, og er nødvendige for å gjennomføre en slik studie.¹¹

3.6 Forskningsetiske problemstillinger

Bruk av persondata forutsetter at det innhentes informert og fritt samtykke. Det vil si at informanten blir orientert om vedkommendes deltagelse og rolle i prosjektet. Et fritt samtykke vil si at informanten gir frivillig tillatelse til at forskeren bruker opplysninger som fremkommer, til forskningens formål (Dalen 2011, s. 100).

Konfidensialitetskrav i forskning innebærer at informantens identitet samt personlige forhold og opplysninger blir ivaretatt. Forskeren har et ansvar for å behandle opplysninger som må anses å kunne skade enkeltpersoner konfidensielt.

Videre er forskeren etter personopplysningsloven pliktig til å melde inn prosjektet til Norges Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD). Prosjektet er meldt inn til NSD, som på visse betingelser som sikring av data under prosjektets gang og sletting av data ved avsluttet prosjekt, har

¹¹ Intervjuguiden er vedlagt.

gitt tillatelse til å arbeide med personopplysninger. Mitt ansvar som prosjektleder for denne masteroppgaven blir dermed å etterfølge disse retningslinjene.

Informantene som har deltatt i dette prosjektet, har signert samtykkeerklæringen og dermed gitt tillatelse til at informasjonen som gis, blir brukt til oppgavens formål. For å bevare informantenes anonymitet mest mulig er de kodet etter alfabetets siste bokstaver, X, Y, Z, Æ, Ø, og Å.

3.7 Intervjuprosessen

Det er til sammen utført seks intervjuer. Gjennomsnittstiden på intervjuene var på ca 60 minutter. Før jeg gikk i gang med mitt første intervju, hadde jeg satt meg inn i litteratur som omhandler intervju som forskningsmetode (Dalen 2011; Kvale & Brinkmann 2009; Seidmann 1998; Thagaard 2010).

Innen intervjustudier anbefales det bruk av båndopptaker som teknisk hjelpemiddel. Det er et godt hjelpemiddel for å innsamle data. I begynnelsen av prosjektet virket det uaktuelt å bruke båndopptaker, blant annet ut fra en formodning om at informantene ville føle seg ukomfortable med at samtalene ble tatt opp på bånd. Etter diskusjon med ulike fagfolk besluttet jeg likevel å bruke båndopptaker.

De første to intervjuene ble foretatt uten båndopptaker siden intervjuene ble avtalt og utført da jeg trodde det var mest hensiktsmessig å gjøre notater. Jeg hadde med en notatblokk, og skrev underveis i samtalene. De resterende intervjuene ble gjort med båndopptaker. Erfaringen med båndopptaker var at transkriberingsprosessen ble enklere når samtalene ble tatt opp på bånd.

3.8 Metodiske utfordringer ved en kvalitativ studie

Det er viktig at den kunnskapen som fremstilles i oppgaven oppfyller kriteriene for troverdighet, bekreftbarhet, og overførbarhet som ligger til grunn i kvalitativ forskning (Thagaard, 2010, s.176). Disse kriteriene tilsvarer reliabilitet, validitet og generaliserbarhets prinsippene som anvendes i kvantitativ forskning.

Et sentralt aspekt ved en forskningsmetode er om kunnskapen er objektiv. Med objektivitet menes ” (...) frihet fra ensidighet, (...) kunnskap som er etterprøvd, kontrollert, upåvirket av personlige holdninger og fordommer.” (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 247) Kunnskapen som presenteres bør i så liten grad som mulig farges av forskerens egne fordommer og holdninger, selv om det kan være umulig å unngå all slik påvirkning.

Å arbeide med et prosjekt som omhandler minoritets elever når jeg selv har en minoritetsbakgrunn, kan kanskje gjøre noen kritiske i forhold til min objektivitet. Det er nettopp min bakgrunn som har vekket interessen for denne problemstillingen. Temaet opptar meg og interessen for problemstillingen har til dels bakgrunn i at jeg selv er en etnisk minoritet.

I noen sammenhenger kan en slik relasjon være en fordel. Bourdieu (gjengitt i Dalen, 2011, s.21) mener for eksempel at kun de som har vært arbeidsløse kan gjennomføre en sannferdig intervjustudie av arbeidsløse. Siden de har opplevd tilværelsen som arbeidsløs, kan de se problemet fra "innsiden". Et problem med dette kan være at man relaterer seg for mye til det som analyseres, og dermed kan det få betydning for tolkning og formidling av data. Det vil si at man som forsker kan havne i en såkalt solidaritetskonflikt (Dalen, 2011).

Allikevel er det fullt mulig å engasjere seg i et prosjekt så lenge man er bevisst de metodiske utfordringene, og man streber etter å oppfylle de kriteriene som ligger til grunn i kvalitativ forskning.

3.8.1 Resultatenes troverdighet og bekreftbarhet

Troverdighet innen kvalitativ forskning har å gjøre med hvor pålitelige funnene i undersøkelsen er. I og med at kvalitativ forskning har en fortolkende tilnærming til de fenomenene man studerer, stilles det krav til forskerens evne og kompetanse til å frembringe resultatene på en tillitsvekkende måte. Bekreftbarhet innebærer at forskeren forholder seg kritisk til sine egne tolkninger, og at resultatene kan bekreftes av annen forskning (Thagaard, 2010, s. 187).

Under intervjuprosessen har fokuset vært på å la informantene snakke så fritt som mulig om de ulike temaene fra intervjuguiden. Svarene som fremkommer avdekker et felles mønster, og det er stor grad av samsvar i informasjonen som har kommet fram. Det vil si at informantene, uavhengig av hverandre, har gitt uttrykk for samme type utfordringer, erfaringer, og til dels tanker rundt praktiseringen av oppl. § 2-8, noe som styrker datamaterialets troverdighet.

Videre sammenlignes funnene i intervjuundersøkelsen, med to sentrale stortingsmeldinger som drøfter opplæringstilbudet, samt statusen med hensyn til språkferdigheter blant minoritetsspråklige elever. Slik kan man sammenstille informantenes utsagn og de sentrale myndigheters mål på dette feltet, og dermed belyse problemstillingen fra et implementeringsperspektiv. Spesielt gir data fra intervjuene informasjon om bakkebyråkratens implementering av tiltak i henhold til oppl. § 2-8. Datamaterialet som presenteres i neste kapittel, er stort sett gjengitt med direkte sitater fra stortingsmeldingene og intervjuundersøkelsen. Dette er gjort for og gi et mest mulig korrekt bilde av hva som blir uttrykt i både meldingene og av informantene.

Funnene i denne studien styrkes også av at tidligere forskning og evalueringer avdekket mye av de samme problemene innenfor feltet. (se NOU 2010:7; Rambøll Management 2006, 2011; Øzerk 2007;)

3.8.2 Overførbarhet

Overførbarhet innebærer hvorvidt tolkningen av funnene kan være relevant i andre sammenhenger. I og med at man med en kvalitativ tilnærming ønsker å gå i dybden av ulike miljøer, strukturer og prosesser, er det svært mulig at funn som forteller noe om spesifikke fenomener, ikke vil gjelde andre situasjoner og miljøer.

Kunnskapen som produseres må forstås i den konteksten den er utledet fra. Derfor bør man i forbindelse med generalisering av intervjuresultater heller spørre om den kunnskapen som produseres i den aktuelle intervjusituasjonen kan overføres til *relevante* situasjoner (Kvale og Brinkmann, 2009, s 265).

En utfordring ved intervjuundersøkelser er at data som fremstilles er et resultat av samhandling og interaksjon mellom intervjueren og informanten. Forskeren deltar aktivt i intervjuprosessen, og dermed er det ikke gitt at en annen forsker vil oppnå samme resultat.

En annen utfordring er størrelsen på utvalget. Det hadde vært en fordel med større utvalg, noe som ville styrket datamaterialet ytterligere. Problemet var å få flest mulig skoler til å delta i prosjektet. Det anses likevel som godt nok med seks informanter som har gitt utfyllende informasjon om de forholdene som undersøkes i denne oppgaven.

Når det gjelder overførbarheten av funnene i denne studien så er forholdene som undersøkes begrenset av både tid og rom. Det vil si at her undersøkes dagens situasjon, og er avgrenset til å gjelde forholdene ved skoler i Oslo. Det er mulig at praksisen av særskilt språkopplæring er annerledes i andre kommuner. Videre kan det være kommuner med lav andel minoritets elever, som har andre utfordringer i praktiseringen av særskilt språkopplæring, samt andre erfaringer med denne elevgruppen.

Dog styrker data i denne studien kriteriet for overførbarhet til å gjelde for lignende situasjoner. Det vil si at lærernes erfaringer av fenomenet har visse fellestrekk, og når de uavhengig av hverandre har gitt informasjon som samsvarer, gir det grunn til å anta at dette kan gjelde for andre som arbeider under de samme forholdene som informantene. Det siktes spesielt til grunnskoler i andre kommuner som også kan ha stor andel minoritets elever med vedtak om særskilt språkopplæring.

3.9 Oppsummering

I dette kapitlet er det blitt redegjort for valg av metode, prosessen med rekruttering av informanter, gjennomføring av intervjuene, etiske prinsipper, samt utfordringer når det kommer til verifisering av data i kvalitativ forskning. Metoden anses som et godt verktøy for å undersøke problemstillingen i denne oppgaven.

Kapittel 4 Data

4.1 Innledning

Her presenteres data som danner grunnlaget for analysen. Stortingsmeldingene «*..og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring (2006-2007)*» og «*Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne (2007-2008)*» er begge utarbeidet av Kunnskapsdepartementet. Meldingene er viktige siden de spesifikt omhandler språktilbudet rettet mot minoritetsspråklige elever. I tillegg til meldingene, vil utredningen Mangfold og mestring, NOU 2010:7 benyttes som støtteverktøy siden denne utredningen dekker funn på de fleste områdene hva angår opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever i grunnskolen.

Videre vil data bestå av de viktigste funnene fra intervjuene. Informasjon fra intervjuene sammenlignes med meldingenes innhold. I første del av kapitlet presenteres meldingene, deretter presenteres funn fra intervjuundersøkelsen.

4.2 St.meld. nr. 16 (2006-2007)

Meldingen ble lagt frem i 2006 av Kunnskapsdepartementet under regjeringen Stoltenberg II. Meldingens sentrale tema er å redusere sosiale forskjeller i deltakelse og læringsutbytte i utdanningssystemet.

Regjeringen er spesielt opptatt av hvilke langtidseffekter dårlig læringsutbytte kan gi. Det vil si at når elever mister motivasjon, og føler at de ikke mestrer opplæringen så øker sannsynligheten for frafall. Elever med dårlige skoleprestasjoner faller lettere ut av utdanningssystemet. Myndighetene ønsker å utjevne sosiale forskjeller ved å gi et godt opplæringstilbud. Meldingen drøfter svakheter ved utdanningssystemet, og mener det er et forbedringspotensial innenfor feltet med utgangspunkt i mål om utjevning gjennom bedre læring.

”Innsatsen for sosial utjevning som presenteres i denne stortingsmeldingen, har som hovedinnretning at alle skal tilegne seg nødvendig kompetanse og grunnleggende

ferdigheter i grunnskolen, og at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring med gode resultater. Regjeringen er opptatt av at alle i løpet av grunnopplæringen utvikler den kompetansen de trenger for å mestre videre utdanning, arbeid og aktiv samfunnsdeltakelse.” (St. meld. nr. 16 (2006-2007), s.11)

Det angis i meldingens forord hva slags ambisjoner man har for utdanningssystemet. Her uttrykkes det at utdanningsapparatet *skal* hjelpe til å gi hver enkelt elev de nødvendige verktøyene slik at elevene får realisert sitt læringspotensial.

”Utdanningssystemet skal tidligst mulig hjelpe, stimulere, veilede og motivere den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt læringspotensial - uavhengig av den bakgrunnen de har. (St.meld. nr 16 (2006-2007))

I lys av dette er oppl. § 2-8 utgangspunktet for den hjelpen mange minoritetselever erfaringsmessig trenger. Ved å tilrettelegge for at elevene får ekstra oppfølging i norsk ønsker man altså å forbedre norskferdighetene til elever med vedtak etter oppl. § 2-8. Det sentrale spørsmålet er om opplæringen, som er tilrettelagt for elever med såkalt § 2-8 vedtak, hjelper elevene med å forbedre norskferdighetene i tilstrekkelig grad. Data fra intervjuene viser at skolene i praksis opplever store utfordringer med å realisere lovparagrafens formål.

Videre tar meldingen opp lærernes forventninger til elevene. Det vises til studier (Jenner 2004; Nordahl 2003; Øzerk 2003)) som påviser at lærere ofte har lave forventninger til blant annet minoritetsspråklige elever, og elever med lavt utdannede foreldre. Dette ser departementet som uheldig, for slike holdninger kan ramme elever som har et svakt utgangspunkt.

”Forskningen viser også at lærere systematisk har lavere forventninger til enkelte elevgrupper, blant andre minoritetsspråklige elever og elever med lavt utdannede foreldre, basert på forutinntatte oppfatninger av foreldrene.” (St.meld. nr 16 (2006-2007), s.31)

”Lave forventninger og lite systematikk i læringsarbeidet i grunnopplæringen rammer særlig elever som ikke møter høye læringsforventninger og mye læringsstøtte utenfor skolen. Dersom skoleeier og skoleledelse ikke påser at opplæringen sikrer høye forventninger om læring hos alle elever, og har gode rutiner for oppfølging, vil dette bidra til sosial reproduksjon.” (ibid.s. 41)

Departementet ønsker at skolene øker forventningene til læring. Minoritets elever som har særskilt språkopplæring har problemer med å innfri disse forventningene. Flere av informantene i utvalget nevner at bøkene på høyere trinn i grunnskolen er nokså vanskelige. Bøkene er faglig tunge med vanskelige vokabular. Språket er allerede en hindring for disse elevene. Det blir fort krevende å tilegne seg kunnskap i andre fag på et språk minoritets elevene mestrer dårlig. Hvordan skal disse elevene innfri høye læringsforventninger?

Ifølge departementet er det fullt mulig for det norske utdanningssystemet å utjevne sosiale forskjeller i skolene. Selv om forskning viser at det er en sammenheng mellom familiebakgrunn og læreresultater, så betyr ikke det at utdanningssystemet ikke kan gjøre noe på dette feltet.

”Den nære sammenhengen mellom familiebakgrunn og læringsresultater kan tolkes som at utdanningssystemet ikke kan gjøre en forskjell. (...) En slik tolkning er etter departementets vurdering ikke holdbar. For å lykkes kreves tydelig oppmerksomhet ved målet og ved at hele utdanningssystemet, fra departementet til den enkelte leder, lærer og førskolelærer, tar tak i utfordringen på en systematisk måte.” (St.meld. nr. 16 (2006-2007), s.56)

Ut fra det som uttrykkes her ønsker myndighetene å sette høyere krav til utdanningssystemet. Alle ledd fra departementet til tjenestemennene, må arbeide systematisk for å møte utfordringene. Når meldingen drøfter skolens rolle i elevenes skoleprestasjoner, så legges det frem studier fra andre land som viser at skolene har potensialet til å påvirke elevenes innsats og læringsutbytte. En svensk studie brukes som eksempel (Skoleverket 2005).

”Skolene som lyktes med å løfte elever med lavt utdannede foreldre, tok på seg ansvaret for at elevene hadde en læringsutvikling og satte i verk nødvendige tiltak, i større grad enn skolene som ikke lyktes like godt med dette. På skolene med dårligere resultater ble det i større grad gitt uttrykk for at det er grenser for hva man kan få til, og skylden for manglende læring ble ofte lagt på foreldrene.” (St.meld. nr. 16 (2006-2007), s.)

Dette stemmer overens med funnene i intervjustudien. Her kommer det klart frem at informantene opplever utfordringer i møte med hjemmet. De vektlegger foreldrenes deltakelse og engasjement. Informantene påpeker at foreldrene i større grad må engasjere seg og følge opp barna med hensyn til skolearbeid. Vi har på en side det øverste organet, i dette tilfellet Kunnskapsdepartement som

ønsker mer ansvar og forbedring i utdanningssystemet. På den andre siden har vi bakkebyråkratene¹² som implementerer og iverksetter tiltakene. Det øverste organet i hierarkiet mener at skolene kan bidra med mer enn det de har gjort hittil. Mens bakkebyråkratene forklarer at mye av årsaken til dårlige norskferdigheter skyldes forholdene hjemme hos elevene.

I meldingens kapittel 6 fremmes tiltak og satsingsområder. Her går departementet detaljert inn på konkrete tiltak som skal forbedre utdanningssektoren. Når det gjelder minoritetsspråklige elever og norskferdigheter vektlegges tidlig innsats og språkstimulering.

”God språkutvikling i tiden før skolestart er av stor betydning for senere læring. Det reduserer behovet for spesialundervisning i skolen og har betydning for utvikling av barnas sosiale kompetanse. (...) Tidlig språkstimulering er viktig både for språkutviklingen generelt og for utvikling av gode norskferdigheter. Tiltak for tidlig språkstimulering bør derfor rettes mot alle barn med behov, både majoritetsspråklige og minoritetsspråklige.” (St.meld. nr 16 (2006-2007), s.67)

Et av hovedtiltakene for tidlig språkstimulering for minoritets elever har vært å tilrettelegge for tidlig barnehagestart. I Oslo kommune har satsingen vært bred. Man har iverksatt tiltak som gratis kjernetid og åpen barnehage. Gratis kjernetid og åpen barnehage er ment som en ordning der foreldrene betaler ingenting eller et minstebeløp for den tiden barnet er i barnehagen. Målet er at barnehagekostnadene ikke skal være en hindring for deltakelse i barnehagen. Kommunen har hatt positive erfaringer med dette. Man har sett økning av minoritetsbarn i barnehagen.

Ved utgangen av 2010 gikk 56.7 % av minoritetsbarn mellom 0-5 år i barnehagen i Oslo. Mens i 2005 var det 40.6 % (SSB 2011). Det viser en positiv utvikling, og vi ser at myndighetenes satsing på dette har gitt resultater i form av at flere deltar i barnehagen. Men hvis språkstimulering i tidlig alder er nøkkelen til gode norskferdigheter, og vi ser en god trend i barnehagedekning blant minoritetsbarn, hvorfor er det samtidig en økning av barn som trenger særskilt språkopplæring?

Informantene påpeker at barnehagedeltakelse kan hjelpe under visse betingelser, som tidlig start i barnehagen og gode språkmodeller. Med gode språkmodeller sikter informantene til barnehageansatte som selv har et godt utviklet språk, slik at de best mulig kan stimulere barnas

¹² Jf. definisjon i kapitel 2, punkt. 2.3

norskkunnskaper. Det fremgår i intervjustudien at man opplever at ansatte i barnehagen selv ikke har gode norskkunnskaper. Dette anser informantene som en ulempe for språkutviklingen. Videre så forteller ikke statistikk noe om hvordan barna har det i barnehagen. Det vil si hvor ofte de er der, samt hvordan språkmiljøet og arbeidet med språkstimulering er. Man ser som nevnt ikke noe reduksjon i særskilt språkundervisning; tvert imot så viser statistikk over særskilt språkopplæring en økning. Det kan dermed være grunn til å spørre hvor effektivt tilbudet i barnehagene er.

Informantene påpeker at de ser forskjell på elever som har gått i barnehagen og de som ikke har det. De ser at barnehagedeltakelse hjelper noe, men er langt fra tilstrekkelig. Elever som starter ved skolen, har grunnleggende ferdigheter i norsk. Det vil si at de kommuniserer greit, og kan hverdagsspråket. Kunnskapene til elevene svikter når det kommer til det faglige. Det typiske ved minoritets elever med dårlige norskerferdigheter er begrepsforståelse. De har vanskeligheter med å forklare, forstå, og tolke begreper.

En annen faktor som drøftes i meldingen, og som er relevant i forhold til praktiseringen av oppl. § 2-8 er tilsyn i forbindelse med gjennomføringen av opplæringsloven.

”Statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslovens bestemmelser blir oppfylt, herunder at kvaliteten på opplæringen er tilfredsstillende. Tilsynet utføres av fylkesmennene under ledelse av Utdanningsdirektoratet. Det er satt i verk tiltak som kan bidra til å gjøre det statlige tilsynet mer målrettet og effektivt.” (St.meld. nr 16 (2006-2007), s.73-74)

Det viser seg at fylkesmannen i Oslo og Akershus ikke har utført noe tilsyn av Oslo kommune når det gjelder praksisen av oppl. § 2-8.¹³ Riktignok er det gjennomført tilsyn av fylkesmenn i andre kommuner, men ikke i Oslo. Man skulle tro at det er større behov for å gjennomføre statlig tilsyn i en kommune som har den høyeste andelen minoritetsspråklige elever i grunnskolen med såkalt § 2-8 vedtak.

Østbergutvalgets evaluering (NOU 2010: 7) viste også at det ikke var ført nasjonal tilsyn med retten til særskilt språkopplæring. Siden januar 2007 er det i alt gjennomført tilsyn i 7 fylker, med 31 kommuner. Kun ved to tilsyn ble det ikke gitt avvik, noe som indikerer at oppl. § 2-8 i stor grad

¹³ Det fikk jeg oppgitt etter kontakt med fylkesmannens kontor ved Oslo og Akershus. (15.02.12)

praktiseres med avvik. De fleste avviksmeldingene fra tilsynsrapportene er manglende eller mangelfulle enkeltvedtak. (NOU 2010: 7, s. 73) Dette kan tyde på at lovens bestemmelser i praksis ikke blir etterlevd.

Informasjon fra intervjustudien tyder også på at det i noen tilfeller foregår brudd på lovens bestemmelser. Det viser seg at det muligens finnes elever som har særskilt språkopplæring, men som kanskje ikke har behov for det. Som tidligere nevnt så får skolene tilskudd for å dekke kostnader til den type undervisning. Kan det være at skolene som opplever å ha knappe ressurser, operer med ”alle monner drar” holdning? Det er vanskelig å vite, men hvis det er slik indikerer dette at lovens intensjon ikke blir etterlevd slik den var ment.

4.2.1 Oppsummering av st.meld. nr. 16

I sum kan det sies at meldingens visjon er å fremme tiltak i utdanningssektoren som skal bidra til å redusere sosiale skjevheter i både skolevesenet og samfunnet generelt. Opplæringstilbudet skal være på et nivå som sikrer alle elever et godt kompetansenivå. Meldingen drøfter utdanningssystemets forbedringspotensial, og at alle i utdanningssystemet har et ansvar for å skape et opplæringsmiljø med god kvalitet og høye forventninger til læring. Familiebakgrunn må vektlegges mindre.

Utdanningssektoren må arbeide systematisk, og fange opp svakhetene på et tidlig stadium. Slik kan man unngå frafall blant elever. Tidlig språkstimulering er i følge departementet nøkkelen til et godt grunnlag for gode norskerferdigheter. Barnehagen er en av arenaene for å realisere dette. Videre må tilsynet med opplæringsloven systematiseres og forbedres.

Informasjon fra intervjuene tegner imidlertid et annet bilde av omstendighetene og forholdene rundt opplæringen. Før jeg går videre til lærernes erfaringer i forhold til praktiseringen av særskilt språkopplæring blir det først en gjennomgang av st.meld. nr 23 (2007-2008), som drøfter språkopplærings- og språkstimuleringsstilbud til minoritetsbarn, unge og voksne. I oppgaven er dog fokuset på minoritets elever i grunnskolen.

4.3 St. meld. nr 23 (2007-2008)

St.meld. 23 ”Språk bygger broer” (2007-2008) ble lagt frem i mai 2008 av

Kunnskapsdepartementet, regjeringen Stoltenberg II. Meldingens målsetning er å drøfte utfordringer og tiltak for å få et bedre språkstimulerings- og språkopplæringstilbud for barn, unge og voksne.

I meldingen drøftes utfordringene som angår språkkunnskapene til minoritetspråklige barn, statusen på opplæringstilbudet, og hva som trengs å gjøres. Når det gjelder minoritetspråklige barn, omhandler de sentrale punktene i meldingen hvor det må satses for å bedre språkerferdighetene.

”Regjeringen ønsker å legge til rette for at alle skal få et godt tilbud om språkstimulering og språkopplæring hele livet. Det betyr at alle må få en opplæring som gir så gode språkferdigheter at de kan delta likeverdig på alle arenaer. Å beherske norsk språk muntlig og skriftlig er nøkkelen til samfunnsdeltakelse i Norge, og opplæring i norsk er en av skolens viktigste oppgaver.” (St.meld. nr 23 (2007-2008), s.14)

”For at språkstimuleringstilbud som skal styrke barnets norskspråklige kompetanse skal ha effekt, må språkmiljøet være av høy kvalitet og innsatsen må foregå over flere år.” Minoritetsspråklige barn kan ha behov for opptil fem til sju års erfaring med undervisningsspråket for å kunne ha like mye nytte av undervisningen som de majoritetsspråklige.” (ibid. s.23)

Hvis man setter oppl. § 2-8 opp mot det som blir sagt her så er det en diskrepans mellom paragrafens målsetning og det myndighetene uttaler. Det vil si at man er klar over at det tar flere år å tilegne seg gode norskkunnskaper. Oppl. § 2-8 er i utgangspunktet ment som en midlertidig ordning. Hva som defineres som midlertidig ordning, står det ingenting om. Ut fra ordlyden i paragrafen så er det *”til elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær norskundervisning”*. En slik formulering gir rom for ulike tolkninger. Det er skolene som foretar en skjønsmessig vurdering av hva som er tilstrekkelige kunnskaper. Dermed kan det forventes at det vil være variasjoner i vurderingen av språkkunnskapene.

Kunnskapsdepartementets vurdering av språkopplæringen for minoritetsspråklige er at den ikke har fungert godt nok. De ser alvorlig på funnene i Rambøll Managements evaluering (2006) av norsk som andrespråk.

”Departementet ser alvorlig på funnene i rapporten Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen, som blant annet pekte på manglende eller tilfeldig kartlegging i kommunene av minoritetsspråklige elevers norskferdigheter.” (St.meld. 23 (2007-2008), s. 43)

Videre drøftes tiltak for å forbedre språkferdighetene. Det er foretatt endringer på dette området, der blant annet en ny læreplan i norsk samt bedre kartleggingsverktøy er utarbeidet.

”For å bedre minoritetsspråklige elevers norskferdigheter og derved øke deres læringsutbytte er det i stedet for NOA planen utarbeidet en nivåbasert læreplan i grunnleggende norsk som kan benyttes uavhengig av årstrinn. Så snart elevene har oppnådd et tilstrekkelig ferdighetsnivå i norsk, skal de følge opplæring etter ordinær læreplan i norsk.(...) I tilknytning til læreplanen i grunnleggende norsk er det utarbeidet kartleggingsverktøy for å vurdere elevenes språkferdigheter i norsk.” (st.meld. nr 23 (2007-2008), s. 43)

Det fremgår av meldingen at for å forbedre norskferdighetene til minoritets elever så er det i stedet for NOA planen utarbeidet en nivåbasert læreplan i grunnleggende norsk. I tilknytning til den nye læreplanen i grunnleggende norsk er det også utarbeidet kartleggingsverktøy som anvendes for å evaluere elevers norskferdigheter.

En nivåbasert læreplan innebærer at elevene får opplæring på et nivå som samsvarer med deres forutsetninger. Den er heller ikke knyttet til noe årstrinn, og ble først tatt i bruk skoleåret 2007-2008. Læreplanen i grunnleggende norsk er et fritt valg for skoleeiere. Etter forskriften til oppl. § 1-1¹⁴ kan skoleeiere selv avgjøre om de vil følge den ordinære læreplanen i norsk med tilpasninger, eller om de vil bruke læreplanen i grunnleggende norsk.

Oslo kommune har valgt å følge den ordinære læreplanen i norsk med tilpasninger. I praksis er det slik at lærerne etter kartleggingsprøver vil ha en oversikt over hva den enkelte elev er svak, på og hva eleven trenger å arbeide med. Ut fra dette tilpasses undervisningen.

Oslo kommunens valg av ordinær læreplan i norsk med tilpassing har bakgrunn i deres erfaringer med tidligere læreplan i norsk som andrespråk (NOA). Undervisning i NOA foregikk i praksis ved at elevene ble tatt ut av klasserommet og hadde undervisning i egne klasserom, noe som i følge Utdanningsetaten kan ha virket segregerende. Utdanningsetaten i Oslo begrunner derfor valget av tilpasset opplæring med at man ikke ønsker stigmatisering av enkelte elevgrupper. I tillegg ønsker man å unngå at elevene blir ”sittende fast” i læreplanen, slik tilfellet var med NOA planen. Derfor har man heller valgt den ordinære planen med tilpasset opplæring (NOU 2010: 7, s.166).

Et viktig spørsmål i dette henseende er hvordan bytte av en læreplan eventuelt kan føre til at språkferdighetene forbedrer seg. Ut fra meldingen ser det ut som departementet har ment at læreplanen i grunnleggende norsk vil forbedre norskkunnskapene til minoritets elevene. Samtidig

¹⁴ Elevar som har rett til særskild norskopplæring etter opplæringslova § 2-8, skal få opplæring etter tilpassing til læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar.

overlates det til hver enkelt skoleeier å avgjøre hvilken læreplan de ønsker å bruke. Frihet til å velge læreplan skyldes at det anses ønskelig med lokal frihet på dette området. Følgelig avgjør hver enkelt kommune hva som er mest hensiktsmessig å bruke, læreplan i grunnleggende norsk eller den ordinære læreplanen med tilpasninger etter elevenes nivå.

Østbergutvalget anbefaler (NOU 2010: 7) i sin utredning at som hovedregel bør læreplanen i grunnleggende norsk benyttes.

Videre understrekes det i meldingen at når elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper skal ordinær læreplan i norsk følges. Det betyr at vedtak etter oppl. § 2-8 skal falle bort, og elevene skal følge ordinær norskundervisning.

Funnene i intervjustudien viser imidlertid at elevene ofte forblir på oppl. § 2-8 vedtak over lengre perioder, enkelte i hele grunnskoleopplæringen. Dette ble også påvist i Rambøll Managements (2006) evaluering av norskundervisningen for minoritetselever.

Når det gjelder kartleggingsverktøy, er man stort sett fornøyd med disse. Kartleggingsverktøyene har gjort arbeidet enklere. Informantene opplever at kartlegging er et godt utgangspunkt for å evaluere elevenes norskferdigheter. Skolene i Oslo kommune har siden 2011 tatt i bruk et kartleggingsverktøy som heter ”Norsk som læringspråk” (NSL). Denne er utarbeidet av Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT), og er beregnet for elever i 1-4 trinn. Ifølge informantene er skolene pålagt å følge NSL. Bortsett fra dette, er det ingen systematikk i hvilke kartleggingsverktøy som benyttes. Det vil si at Utdanningsdirektoratet har tilgjengeliggjort forskjellige kartleggingsmateriale som skolene kan benytte seg av, og dermed er det variasjon i hva skolene velger å anvende. Det vil bero på skolens vurderinger av hvilke materiell de ser som best egnet til kartleggingsarbeidet. Helhetlig kan det sies at informantenes erfaring tyder på at man synes det er blitt enklere med kartleggingsverktøy, spesielt gjelder det når for eksempel foreldre reagerer på at barna deres trenger særskilt norskopplæring. Da synes lærerne at det er enklere å vise til kartleggingsresultatene.

Et annet viktig forhold som blir nevnt i meldingen er morsmålets betydning. Departementet mener at morsmål er viktig for å tilegne seg et nytt språk, og anser flerspråklighet som en verdifull ressurs.

”Å beherske flere språk er en verdifull ressurs både for det enkelte mennesket og for samfunnet. Forskning påpeker morsmålets betydning for læring av andrespråket, og internasjonale studier understreker at det er viktig å understøtte utviklingen av

flerspråklighet ved å anerkjenne morsmål og minoritetskultur. Et barn som får mulighet til å videreutvikle førstespråket samtidig som det lærer et nytt språk, vil kunne bli funksjonelt tospråklig. Dette er viktig for identitetsutviklingen og har betydning for barnets læring.” (St.meld. nr 23 (2007-2008), s.18)

”Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring skal primært vært et hjelpemiddel når elevene ikke kan følge opplæringen på norsk, og vil først og fremst gjelde nyankomne og andre minoritetsspråklige elever med svært begrensede ferdigheter i norsk. Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen eller skolen gir morsmålsopplæring utover det de er pålagt.” (ibid. s. 53)

Selv om morsmålets betydning blir anerkjent av myndighetene, er det i praksis ikke vektlagt. Ordlyden i meldingen gir inntrykk av at departementet anser morsmålet som viktig for å tilegne seg et nytt språk. Mens samtidig gis det uttrykk for at morsmålsopplæring og tospråkligopplæring kun skal fungere som hjelpemidler for de som har svært begrensede norskkunnskaper. Videre er det ingen hindring for verken kommunene eller skolene å tilby morsmålsundervisning utover det som er pålagt. Det vil si at sentrale myndigheter overlater til de lokale myndighetene å avgjøre om de vil gi et ytterligere tilbud i morsmål.

Departementet støtter seg til forskning som dokumenterer morsmålets effekt på læring av et nytt språk,¹⁵ men i praksis er det helhetlige fokuset på å lære minoritetselever norsk *på* norsk. Østbergutvalget mener også at flerspråklighet bør tillegges større vekt, og etterlyser mer aktiv bruk av tospråkligopplæring og morsmålsopplæring (NOU 2010:7).

4.3.1 Oppsummering av st.meld. nr 23

Oppsummeringsvis kan det sies at meldingens hovedfokus er å satse på tidlig språkstimulering og tilrettelegge for et godt språkopplæringstilbud. Visjonen for minoritetsspråklige elever er at de skal kunne utvikle gode norskerdigheter, og dette kan i følge departementet oppnås via et godt opplæringstilbud og tidlig innsats. Satsing på bedre kartleggingsverktøy, nye læreplaner, og høy kvalitet på undervisningen, er noen av tiltakene som fremmes for å realisere det ønskede målet.

¹⁵ Etter oppdrag fra departementet foretok NOVA en sammenfatning av forskning som har studert effekten av tospråklig opplæring. Rapporten konkluderte med at slik opplæringsmodell har positiv effekt hvis den blir brukt over lengre tid. Internasjonale studier viser en betydelig effekt i læringsutbytte der sterke former for tospråklig opplæring benyttes. Det vil si at all undervisning stort sett foregår på morsmål og andrespråket (Bakken 2007).

Funnene i intervjustudien viser at ikke alt fungerer etter myndighetenes visjoner.

Kartleggingsverktøy er et godt utgangspunkt for å evaluere norskferdighetene til minoritetselever. Det er en form for kvalitetssikring på at kartleggingen ikke blir tilfeldig, og via slike tester får man dokumentert norskferdighetene til elevene. Dette var ikke tilfellet tidligere, noe som også ble avdekket i rapporten til Rambøll Management (2006).

Når det gjelder læreplanen i grunnleggende norsk, så har Oslo kommune implementert den ordinære læreplanen i norsk med tilpasninger etter elevenes kunnskapsnivå. Derfor vet man ikke om den grunnleggende læreplanen ville vært mer effektiv og hensiktsmessig å anvende i Oslos grunnskoler. Tospråkligopplæring og morsmålsopplæring nevnes også i meldingen. Myndighetene har tilrettelagt for at tilbudet kan gis, men det er ikke noe fokus på slike opplæringsmodeller. Informantene i undersøkelsen påpeker også morsmålets betydning for læring av et nytt språk.

4.4 Samsvarer målene i meldingene med lærernes erfaringer?

I dette avsnittet skal de sentrale punktene fra meldingene om språksituasjonen og opplæringen sammenstilles med lærernes erfaringer. Informasjonen fra intervjuundersøkelsen er gjengitt med direkte sitater. Dette er gjort for å gi et mest mulig korrekt bilde av lærernes erfaringer formidlet med deres egne ord.¹⁶

4.4.1 Tidlig innsats. Barnehagens betydning

De sentrale myndighetene anser barnehagedeltakelse som nøkkelen til tidlig språkutvikling. Tall fra SSB viser at barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige har økt. Men det har også antall elever på særskilt språkopplæring. Det viser seg at selv om elevene har gått i barnehagen, er ikke det noen garanti for at språket er godt nok utviklet og stimulert slik departementet ønsker. Informantene påpeker at flesteparten av barna kommuniserer greit nok, men at språkferdighetene svikter med hensyn til begrepsforståelse og et begrenset ordforråd. At elevene har begrenset ordforråd og begrepsforståelse skyldes ifølge lærerne understimuli i språkutviklingen.

Videre uttrykkes det at språkmiljøet i barnehagen er av betydning for å få læringsutbytte i barnehagen. Flere lærere i utvalget er opptatt av det må være kompetent personell i barnehagene som kan beherske norskspråket godt nok.

”Det er for eksempel et spørsmål ”kan du peke på bestikket?” Man ser bilde av bestikk også ser man et øre som blir stukket¹⁷. Nesten alle peker på det bildet med øret, for de

¹⁶ Siden det er begrenset med plass i oppgaven, er noen sitater fra intervjuundersøkelsen vedlagt i vedlegg 2.

¹⁷ Elever som ikke ved hva ordet bestikk er tolker det som ”stikke”. Altså, stikke noen og derfor peker de på bildet med øret.

kan ikke ordet bestikk. Det er husordene på norsk, men det er ikke så rart at de ikke kan dette. Jeg syns det som kjennetegner..ikke alle.. men en stor del er et begrenset ordforråd. Språket er ikke så rikt, men det kan jo hende at det er rikere på morsmålet og det tror jeg helt sikkert. Så er det noen barn som har veldig fattig språk. ” (X)

”Jeg hadde en samtale med en førskolelærer der jeg sa at jeg ikke forstod hvorfor barna snakket dårlig norsk, selv når de hadde gått i barnehagen. Til dette svarte førskolelæreren at selv om skjemaet¹⁸ viser at barna har gått i barnehagen sier det ingenting om hvordan barnet har vært i barnehagen. Det vil si, hvor ofte er det der? Det var for meg et tankekors.”(Æ)

”Utfordringen her er at de som jobber i barnehagen er selv tospråklige, og snakker dårlig norsk. Det er et stort problem. Barnehagen er veldig lite pålagt til å gjøre ting. De kan gjøre det men de må ikke. Siden flesteparten av barna og personalet i barnehagen er tospråklige så må man ha fokus på språket for å få noe ut av det. De tror at språk er et virus, og man blir smittet av det kun ved å være i barnehagen. Det gjør det jo ikke.” (Ø)

4.4.2 Høye mål og ambisjoner for minoritetspråklige elever

Myndighetene ønsker at skolene skal ha høye forventninger til elevene. Elevenes familiebakgrunn og deres svake utgangspunkt skal ikke føre til at man senker forventningene til denne elevgruppen. Informantene opplever derimot at elever som er svake i norsk har vanskeligheter med å realisere læringsmålene. Det er delte meninger i utvalget når det kommer til deres egne forventninger til elevene. Noen påpeker at minoritets elever er en heterogen gruppe, noe som gjør opplæringen utfordrende.

Andre syns at skolen ikke skal senke sine forventninger, hvis for eksempel en elev er svak i norsk så er det uheldig for eleven men ikke for skolen som helhet. Variasjoner i lærernes meninger illustrerer at de har ulike holdninger og verdier, noe som kan forventes å påvirke deres tilnærming til oppgaveløsningen.¹⁹ Dog forteller samtlige av lærerne at elever med dårlige språkferdigheter også har vanskeligheter i andre fag nettopp på grunn av språket. Noe som gjør at de blir liggende etter i skoleprestasjoner generelt. Dette kan muligens være en forklaring på at elever forblir i denne typen opplæring over en lengre periode.

¹⁸ Inntaksskjema der skolen ved skolestart får all relevant informasjon om barnet.

¹⁹ Se vedlegg 2.punkt 4.4.2. for flere svar fra informantene.

”Nasjonale prøvene og kartlegging er en bommert. Det er for store forventninger. Prøvene er universale og omfatter alle elevene ved grunnskolen. Noe som blir feil med tanke på de svake elevene. Før kunne elevene heve seg i fag som matte. Der var de flinke. Men nå er det mye tekst i mattebøkene også. Noe som har resultert i at elevene ligger etter her også.” (Æ)

” (...)jo høyere opp de kommer, desto vanskeligere blir språket. Det er noe som heter «the fourth year dump». Overgangen fra 4-5 klasse er veldig vanskelig.” (Ø)

4.4.3 Hvor lenge følger eleven et slikt undervisningsopplegg?

Særskilt språkopplæring er ment som en midlertidig ordning. I oppl. § 2-8 står det at *så snart* den enkelte elev har tilstrekkelige norskerferdigheter skal ordinær undervisning følges. Det betyr at vedtak etter oppl. § 2-8 skal falle bort, og elevene skal følge ordinær norskundervisning. Funnene i intervjustudiet viser imidlertid som nevnt at elevene forblir på oppl. § 2-8 vedtak over lange perioder, noen gjennom hele grunnskoleopplæringen. Dette ble også påvist i Rambøll Managements evaluering (2006) av norskundervisningen for minoritetselever.

Nedenfor er det noen svar fra utvalget på spørsmålet om hvor lenge elevene blir i slik undervisning:

”Fra det jeg vet så er det elever som får det allerede fra 1.klasse og følger det til 10.”(Å)

”Forskning viser at det tar 5-7 år å tilegne seg et nytt språk, derfor anbefaler vi dette. Jeg har opplevd at elever som har startet på ungdomsskolen har kommet tilbake, og sagt at de slipper særskilt norskopplæring fordi de gikk hos meg.” (Æ)

”Blir det fattet vedtak i 1 klasse så følger man slikt opplegg fram til 4. klasse. Det vil si fram til eleven starter i femte klasse, og på 5.trinn er det nye kartleggingstester som passer til det nivået.” (Ø)

”Noen holder på fra 1. til 7. klasse. Noen kanskje de første to årene. Det er litt forskjellig. De fleste ser jeg fortsetter med det ut skoleløpet.” (Z)

4.4.4 Skole- hjem samarbeidet

Det ble nevnt at skolene skal legge mindre vekt på familiebakgrunn. St.meld. nr. 16 (2006-2007) viste til en svensk studie (Skoleverket 2005) der det fremkom at skoler med dårlige resultater ofte

gav uttrykk for at det er begrenset hva man kan få til, og at foreldre måtte i større grad delta i barnets utvikling.

Det er viktig å poengtere at skolene i den svenske undersøkelsen ikke er representative for de norske grunnskolene i utvalget. Fokuset her er ikke om skolene i utvalget gjør det bra eller dårlig på ulike nasjonale tester. Det er det ikke testet for i denne studien. Men heller at skolens personell gir uttrykk for at hjemmet må ta større ansvar, noe som er i samsvar med funn i herværende undersøkelse. De opplever det som frustrerende at mange foreldre er lite engasjerte når det kommer til oppfølging og aktiv deltakelse i forhold til barnas skoleprestasjoner. Lærerne ønsker større deltakelse og engasjement fra foreldrene:

”Foreldrene er lite på banen. Noen barn lærer hjemme, mens andre lærer kun ved skolen. De som er dårlig i norsk får ikke stimuli hjemme i fra. Hvor mange bøker man har hjemme avgjør språkutviklingen. (...) Mye handler om foreldrenes vilje. Forskning viser at barnas utbytte av undervisningen ikke bare er avhengig av hva de lærer på skolen, men hvor mye foreldrene følger opp. Når barnet ikke får noen stimuli hjemme så har foreldrene valgt det selv. Det snakkes hele tiden om skolen, men foreldrenes deltakelse har mye å si. Fokuset bør være på foreldrene. Politikerne bør hjelpe til med å få til samarbeid mellom skolen og hjemmet.” (Y)

”Først og fremst tenker jeg på foreldrene. Det er deres ansvar, i hvert fall de første 6 årene når de er hjemme med barna. De må gi barna muligheten til å lære språket, så de kan fungere. Når en 6-åring for eksempel ikke vet hva en blå farge er. En seksåring! (læreren virker veldig forbauset over at en 6 åring ikke vet hva blå farge er). Jeg skylder veldig mye på foreldrene. (...) Jeg er irritert på foreldrene. De har muligheten til å kjøpe gull, kjøpe alt annet, men de har ikke penger til å sende barnet til AKS (skolefritidsordning). De barna som har dårlig språk anbefaler vi skolefritidsordningen til. Der kan de være med etnisk norske barn og lære seg norsk. Noen foreldre har gått med på det, andre har etter 2-3 måneder tatt barna ut pga dårlig råd.”(Z)

En annen lærer nyanserer bildet ved å påpeke at dårlige norskkunnskaper eller skoleprestasjoner, ikke er ensbetydende med fravær av foreldrenes engasjement. Det har også å gjøre med individuelle egenskaper og læreforutsetninger:

”Jeg har flere foreldre som følger opp barna og som er kjempeflinke. Jeg har en kjempeflink elev hvor mor står på og hjelper veldig mye. Så har jeg en annen mor der hun er veldig engasjert, mens barnet ligger på bunn hva gjelder skoleprestasjoner. Så det har også med hvordan man er som individ.” (Å)

4.4.5 Kartleggingsverktøyene er et godt hjelpemiddel

Det ser ut som lærerne i utvalget er fornøyd med at det har begynt å bli noe systematikk i kartleggingsarbeidet, men mener likevel at det kan bli bedre. Med slike verktøy får man avdekket elevenes kunnskapsnivå, og kan tilpasse opplæringen etter den enkeltes behov. Denne typen prosedyre sikrer eleven den opplæringen vedkommende har krav på. Samtidig er kartlegging i større grad ment som et hjelpemiddel for lærernes vurdering. Noe som gir rom for skjønn og kan dermed gi variasjon i lærernes tolkninger om elevens opplæringsbehov.

”Tidligere var det ikke så gode verktøy. Nå har vi ulike verktøy. NSL permen er fin.” (Y)

”Det har vært mange foreldre som har vært innom og sagt «mitt barn er jo så flink i norsk. Hvorfor skal det ha § 2-8 vedtak?» Og da er det veldig enkelt å si at de har blitt kartlagt på dette og her kan du få se på resultatene. Det er jo ikke slik at vi synser. Vi følger boka, og vi Osloskolene er pålagt av PPT å gjøre dette her. Barn som scorer lavt har jo rett til tilpasset opplæring (særskilt norskopplæring). Vi får en grundig oversikt over barnets språk, når man kartlegger dem så nøye. Så det er absolutt noe positivt, men selvfølgelig alle tester og alle kartleggingstester har jo (pause)... ingenting er perfekt. Vi har jo på en måte det vi har.” (Ø)

”Vi tar NSL. Hvis de er over en den akseptable grensen så trenger du ikke, og hvis du er under så er det vedtak. Men de fleste scorer under. NSL er først i år, så vi må få tid til å finne ut hvordan vi skal bruke den på best mulig måte. Det har vært kartleggingsprøver før men ikke standardiserte. Men man kan jo lure på om er det bra nok test. Det har jo vært kritikk mot det, for ikke alle spørsmålene er like bra. De skal forbedre det nå. (Hva er kritikken?) For eksempel at noen av spørsmålene har vært for vanskelige. Eller at det var dårlige spørsmål. (Hva syns du?) Jeg syns det er noen dårlige spørsmål, men det er likevel mange spørsmål og det gir et ganske bra bilde.” (X)

4.4.6 Morsmålets betydning for å tilegne seg et nytt språk

Myndighetene anser morsmålet som verdifull ved tilegnelse av et nytt språk. Et slikt tilbud er også hjemlet i oppl. § 2-8, men begrenset til å gjelde kun for elever som har veldig svake norskferdigheter, samt de som har innvandret nylig til Norge og vil ha behov for morsmål for å lære seg norsk.

Utvalgets synspunkter om morsmål indikerer at de anser det som et godt hjelpemiddel for å tilegne seg gode ferdigheter i norsk. Samtidig blir det også påpekt at det er en utfordring å få til tospråkligopplæring og morsmålsopplæring på grunn av språkmangfoldet i skolene, lite ressurser til den typen opplæring, samt mangel på kompetente tospråklige lærere. Det blir også påpekt at en forutsetning er at morsmålet er godt utviklet, noe som ikke alltid er tilfellet ifølge erfaringer i utvalget.²⁰

”Det ikke er tvil om at det hadde vært det beste. Det er leit at det ikke blir vektlagt. For 25 år siden, da jeg begynte å jobbe ved skolen var det mye bedre. Da hadde jeg en klasse med 14 minoritets elever og 9 etnisk norske. For de svakeste elevene var en etnisk norsk ekstralærer og en morsmålslærer tilgjengelige i klasserommet. Den gangen var det kun to språk som dominerte, urdu og pushto. Det var ikke vanskelig å få tak i kompetente tospråklige lærere. Det var et ypperlig opplegg.” (Æ)

”Skal du kunne lære deg et språk må du ha et viss nivå på morsmålet før du kan begynne på et annet språk. Du kan ikke begynne å bygge på noe som ikke er der fra før. Hvis ikke du har det mest basics i ditt eget morsmål, som du taler, også skal lære deg et helt nytt språk. Hvordan skal man få til det? Det blir jo forvirrende for elevene.

”Jeg tror det er viktig for identiteten deres og det kan være viktig å kunne beherske begge språkene. Jeg er ikke motstander av morsmålsopplæring. Det overrasker meg at det er så få som får det, og at det ikke er noe satsing på det i Oslo.”(Å)

4.4.7 Tilsyn med praksisen av oppl. § 2-8

Det ble stilt et tilleggs spørsmål for å undersøke påstanden om det muligens fattes vedtak av økonomiske grunner. Det er ikke ført statlig tilsyn med bestemmelsene i oppl. § 2-8 i Oslo. Informasjon fra intervjuene tyder på at det muligens foregår brudd på lovens bestemmelser. Altså, at det er vedtak etter oppl. § 2-8, som ikke er helt i tråd med lovgivernes intensjoner.

²⁰ Se vedlegg 2. for flere utsagn fra intervjuundersøkelsen om morsmål.

”Vi har jo mange dyktige elever som har særskilt norskopplæring, som kanskje ikke trenger det. Vi har aldri misbrukt i den forstand at eleven får vedtak, men hvis eleven har et vedtak fra før så lar vi det fortsette og det er blant annet på grunn av midlene skolen får.” (Å)

”For to uker siden testet jeg ett barn som har urdu som morsmål. Og hun scoret helt på øvrige gjennomsnitt på alle testene, men hun hadde vedtak fra den forrige skolen. Og da tenkte vi at hun kan ha vedtak her også. Men hun kommer ikke til å få noe ekstrahjelp fra meg eller den tospråklige læreren, fordi hun klarer seg kjempefint. Det var bare noen ord hun ikke kunne som hun ikke har hørt før.” (X)

”Vi evaluerer fortløpende, og har i etterkant av nasjonale prøver møter. Hvis det er elever som har 5 og 6 i andre fag, så er det veldig unaturlig at eleven har særskilt språkopplæring. Men det er på en måte ledelsen som tar seg av det. Ene eleven er 5`er og 6`er elev, men i norsk ligger han på et lavere nivå. Han har fortsatt noen hull, så vi vurderte at vi ikke vil ta han av vedtaket enda.” (Å)

”Særskilt norsk undervisning finnes på ”papiret” noen steder. Trinnet får en timepakke for undervisningen. Da er det opptil kontaktlæreren hvordan de skal legge opp denne undervisningen. Noen ganger blir det lagt til turdag. Så da blir det egentlig ikke særskilt norsk undervisning. Disse timene fordeler de til andre timer, for eksempel brukes de til datatimer. På den måten får egentlig ikke alle særskilt norskundervisning, det de har rett til. Når de ikke får det, så blir det til at de må fortsette med det lengre. Det er blitt dårligere og dårligere ressurser til skolen.”(Z)

Når spørsmålet om økonomiske incentiver stilles, blir det blant annet referert til kartleggingsprosedyren.²¹ Utsagnene indikerer at tilskuddsordningen ikke nødvendigvis er motivet bak vedtakene.

”Jeg vet ikke hva andre skoler gjør, men det er ikke mye penger det er snakk om. Men når du da er pålagt, altså hvor mye kan jeg jukse? Har du scoret dårlig, så har du scoret

²¹ Se vedlegg 2, punkt 4.4.6 for flere svar.

dårlig (jf. kartleggingstester). Jeg vet jo at ikke alle skoler tar den testen, noen gjør andre ting. Jeg spurte rektor og vedkommende sa at det ikke var snakk om mye penger slik man tror (tilskudd til særskilt språkopplæring).” (Ø)

4.4.8 Oppsummering av data fra intervjuene

Det ser ut som det er svakheter med praktiseringen av lovparagrafens bestemmelser. Lærernes erfaringer gir inntrykk av at målet med særskilt språkopplæring er vanskelig å realisere. Flere forhold påvirker utviklingen. Eksterne forhold som manglende engasjement og oppfølging fra foresatte, samt elevenes bakgrunn (barnehagedeltakelse, dårlig begrepsapparat og ordforråd) påvirker realiseringen av paragrafens intensjon.

I tillegg er det forhold ved selve opplæringen, som lite bruk av morsmåloplæring og tospråkligopplæring, vanskelige fag, langt ”opphold” av elever i slik undervisning, samt vedtak på feil grunnlag, som bidrar til at paragrafen i praksis ikke fungerer etter sin intensjon.

Kapittel 5 Analyse

5.1 Analyse: ”Er praksisen av oppl. §2-8 i tråd med dens intensjon?”

Nedenfor diskuteres og analyseres data i forhold til det teoretiske rammeverket i kapittel 2. I kapittel 4 ble aktuelle meldinger og data fra intervjustudien presentert. I dette kapitlet sammenfattes data og diskuteres nærmere fra et implementeringsperspektiv. Funnene i denne studien viser at oppl. § 2-8 har svakheter, både når det gjelder selve målformuleringen og ved tiltakene som er iverksatt for å nå målene.

5.2 Implementering er en krokete vei

Implementering av politiske vedtak er en kompleks prosess. Et omfattende implementeringsapparat med mange aktører skal delta i realiseringen av ett eller flere mål. Utfallet av implementeringen påvirkes blant annet av *hvordan* tiltakene blir implementert.

Det overordnede målet i opplæringstilbudet som tilbys minoritets elever med dårlige norskferdigheter, er å forbedre norskferdighetene til elevene. Umiddelbart kan det sies at oppl. § 2-8 er godt implementert i Oslo skolene. Skolene har lang erfaring med minoritetsspråklige elever, og særskilt språkopplæring har i og for seg eksistert i snart tre tiår. Skolene har rutiner og retningslinjer for hvordan og hvorfor vedtak etter oppl. § 2-8 skal fattes. Med kartleggingsverktøy evalueres elevene, deretter sender skolens ledelse brev til foreldrene. Her blir de informert om at barnet har behov for særskilt språkopplæring. Etter godkjenning fra foreldrene blir elevene satt på særskilt språkopplæring.

En sentral faktor når det gjelder implementering av tiltak, er integrasjonen mellom organisasjonene fra sentralt til lokalt nivå. En svak integrasjon i den hierarkiske strukturen innebærer større frihet på lokalt nivå. De sentrale myndighetene innen utdanningssektoren har ikke lagt spesifikke føringer på hvordan oppl. § 2-8 skal praktiseres. Kommunene har lokal frihet til å forme arbeidet slik de anser det hensiktsmessig for å oppnå ”gode norskferdigheter”.

Oslo kommune har som nevnt valgt å bruke den ordinære læreplanen i norsk med tilpasninger. Det bunngrunnet i erfaringene fra NOA planen. Andre kommuner har valgt å gjennomføre særskilt norskopplæring med utgangspunkt i læreplanen i grunnleggende norsk.

Videre står kommunene fritt til å velge hvordan de kartlegger elevene før det fattes vedtak etter oppl. § 2-8. Kommunen har det overordnede ansvaret for å kartlegge elevene. I praksis er ansvaret delegert videre til skolene, hvor det er hovedsakelig lærerne som kartlegger elevene.

Kartlegging er ment som et hjelpemiddel for lærerne, slik at de kan vurdere hvorvidt elevene trenger særskilt språkopplæring. Det fremgår av intervjustudien at skolene har ulik praksis på kartleggingsarbeidet. Foruten de obligatoriske kartleggingene, er det variasjon i arbeidet. På en skole har de jevnlig kartlegginger, der de bruker eksterne kartleggingsverktøy og egne tester som skolen har utviklet. På en annen skole benyttes forskjellig kartleggingsmaterialet på de ulike trinnene. Variasjon i bruk av både kartleggingsverktøy og hvilke metoder som anvendes vil gi variasjon i evalueringsarbeidet. I et tenkt tilfelle, hvor en skole kommer frem til ”behov for særskilt norskopplæring” ville ikke nødvendigvis resultatet bli det samme på en annen skole.

I Sabatier og Mazmanians (1980) analytiske rammeverk er en av de uavhengige variablene selve problemomfanget. Her inngår størrelsen på målgruppen, hva som forventes av målgruppen, samt hvor heterogen målgruppen er.

I lys av dette kan det sies at selve målgruppen som omfattes av oppl. § 2-8 er en gruppe med stor variasjon. Minoritetslevnene er en heterogen gruppe med mange ulike språk. Andre faktorer som bidrar til variasjonen er blant annet foreldrenes bakgrunn, ulik ferdighetsnivå, og læreforutsetninger generelt. Sabatier og Mazmanian mener at stor variasjon i målgruppen gjør det vanskelig å utforme et klart og konsistent regelverk. Videre fremhever de at jo mer som kreves av målgruppen desto vanskeligere kan implementeringen forventes å bli.

I dette henseende er selve formuleringen av oppl. § 2-8 nokså uklar. Hvordan skal ”*til elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær norskundervisning*” forstås? Formuleringen gir klart rom for ulike tolkninger. Det viser seg at oppl. § 2-8 i praksis ikke er en midlertidig ordning, hvis det tas i betraktning hvor lenge elevene forblir i undervisningen. Informantenes erfaring viser at mange elever forblir i den typen opplæring gjennom hele skolegangen.

Kanskje det hadde vært hensiktsmessig å sette en tidsramme for særskilt språkopplæring? På en annen side, kan et slikt forslag være en begrensning og virke mot sin hensikt. Elevmassen er en heterogen gruppe med ulike behov og forutsetninger, og en tidsramme på særskilt språkopplæring kan medføre at de mest svake faller ut og ikke får tilstrekkelig opplæringstilbud som de har behov for.

Norskopplæringen er bare en del av undervisningen i grunnskolen. Det undervises i andre fag, og både undervisningen og bøkene er på norsk. Noe som er en utfordring for elever med svakheter i norsk. Elevene har vanskeligheter for å ta igjen i andre fag fordi norskkunnskapene er begrensede. Informantene påpeker at fagene og bøkene blir vanskeligere på høyere trinn. Kravene og

forventningene til kunnskapsnivå øker naturligvis med høyere klassetrinn. Dermed øker sannsynligheten for at elever med særskilt språkopplæring på lavere trinn også kan ha behov for det på høyere trinn. Høye krav til målgruppen blir dermed en utfordring når det kommer til realisering av målene i implementeringsprosessen.

5.2.1 *Hvor godt treffer man minoritets elever med tiltakene for særskilt språkopplæring?*

For det første er målformuleringen i oppl. § 2-8 uklar og tvetydig, med rom for ulike tolkninger. Altså, skolene kartlegger og evaluerer om eleven har opparbeidet seg gode nok norskkunnskaper til å gå over til ordinær norskundervisning. En slik vurdering gir skolene og skolens personale større frihet samt ansvar til å fatte vedtak angående særskilt språkopplæring. En skjønsmessig vurdering ligger til grunn både når vedtaket fattes og når det oppheves. Funnene i intervjustudien viser at det finnes tilfeller der elever muligens ikke har behov for særskilt opplæring lenger, men likevel forblir på et slikt vedtak. I så fall gir praktiseringen av oppl. § 2-8 et skjevt bilde av virkeligheten. Innrapporterte data for vedtak etter oppl. § 2-8 gir nødvendigvis ikke et riktig bilde av hvor mange som *egentlig* har behov for særskilt språkopplæring.

For det andre er den hierarkiske strukturen fra sentralt til lokalt nivå svak. Hvilket betyr at de sentrale myndighetene ikke har full kontroll på om lovvedtakets bestemmelser blir oppfylt. Fylkesmannen skal på vegne av de sentrale myndighetene føre tilsyn med at loven blir håndhevet i henhold til dens bestemmelser. Som nevnt er det ikke foretatt tilsyn med oppl. § 2-8 i Oslo.

For det tredje så er sammensetningen av målgruppen kompleks. Det er mange ulike språk, ulik bakgrunn, variasjon i kunnskapsnivå, og individuelle læreforutsetninger. Enkelte elever har veldig svake norskkunnskaper, andre klarer seg selv om de kanskje ikke har hele begrepsapparatet på norsk. Skolene skal tilpasse opplæringen etter hver enkelt elevs behov. Det virker som en krevende og utfordrende oppgave. Samlet sett, ser disse forholdene til å medføre at den formulerte intensjonen bak paragrafen er vanskelig å realisere.

5.3 Lærernes rolle i implementeringen av oppl. § 2-8

Bakkebyråkratenes rolle i implementeringen er av stor betydning. De er siste instans i implementeringsprosessen, og hvordan de iverksetter tiltakene har betydning for hvordan implementeringen utvikler seg.²² Herunder analyseres lærernes rolle og praktisering av oppl. § 2-8.

²² Se kpt.2 for teoretisk diskusjon.

Et sentralt aspekt ved lærernes arbeid at de ikke er detaljstyrt ovenfra. Lærernes arbeid er av en slik art der det er nødvendig med fleksibilitet. At lærerens arbeid er av en slik karakter betyr at det stilles krav til deres evne til å utøve skjønn. De må ha den kunnskapen og de ferdighetene som trengs for å arbeide innenfor feltet som angår språkopplæringen til minoritetsspråklige elever. I denne studien består utvalget av lærere som har arbeidet i skolevesenet fra 5 til 25 år. De har lang erfaring med minoritetsspråklige elever. Ordformuleringen i selve paragrafen er også av en slik art at det kreves skjønnutøvelse når man vurderer om eleven har "tilstrekkelige" norskkunnskaper. Alle informantene i undersøkelsen påpeker at et typisk trekk ved elevene er dårlig begrepsapparat på norsk.

Spørsmålet er hvor godt et begrepsapparat skal være for elever som har et annet morsmål enn norsk? Hvis for eksempel en elev ikke kan ordet "bestikk" klassifiseres det som svake norskkunnskaper? Det vil si hvilke kriterier ligger til grunn når man avgjør om elevene har gode eller ikke gode ferdigheter i norsk. Det er lærerens vurderinger samt kartleggingsverktøyet som avgjør dette spørsmålet. Det er dog viktig å understreke at dette skjer i samråd med de foresatte. Foresatte må samtykke i at barnet deres får særskilt språkopplæring.

Et annet viktig aspekt ved denne typen opplæring er hvor lenge elevene følger undervisningen. Funnene i studien viser at elever lett kan forbli i en slik undervisning i mange år. En skulle tro at det blir færre elever på høyere klassetrinn, men slik er det ikke. Det har hovedsakelig å gjøre med at fagene og forventningene til kunnskapsnivå øker med høyere klassetrinn. Dermed havner mange elever med oppl. § 2-8 vedtak i en ond spiral der de hele tiden må ta igjen forspranget de øvrige elevene har. Videre ser det ut som det finnes elever som ikke nødvendigvis har behov for et slikt vedtak.

Kan denne informasjonen tyde på at det er konflikt mellom skolens og sentrale myndigheters interesser? Lipsky (1980) mener at bakkebyråkrater ofte arbeider etter organisasjonens interesser og verdier. Hvilket innebærer at lojaliteten ligger nærmest ens egen arbeidsplass. Innen implementeringsforskningen har det blitt avdekket at på lokalt nivå uttrykkes det ofte misnøye over manglende ressurser tildelt fra sentralt hold (jf. punkt 2.2). Noe som også kommer frem i intervjuundersøkelsen. Her ble det av noen informanter påpekt at det er lite ressurser og midler til praktiseringen av særskilt språkopplæring. Dermed kan man spørre hvis vedtak fattes og i alle fall på papiret varer mer enn nødvendig, er det fordi dette tilfører skolen midler?

Likevel er det ikke nok datagrunnlag for å komme med en endelig konklusjon på om det fattes vedtak på feil grunnlag. Derimot indikerer informasjonen fra studien at det er elever som ikke

trenger særskilt språkopplæring, men som likevel har vedtak etter oppl. § 2-8. Det kan også se ut som at det finnes elever som i praksis ikke mottar særskilt norskundervisning under virkning.

Videre er det slik at bakkebyråkrater opererer som agenter for de offentlige myndighetene. Ut fra prinsipal- agent teori så er det et asymmetrisk informasjons-forhold mellom agenten (lærerne) og prinsipalen (de ansvarlige for policyprogrammet). Asymmetrisk behov for informasjon innebærer at de ansvarlige i implementeringsorganene ikke har full oversikt over problemene eller kontroll over lærernes atferd. Skjønnsutøvelse er spesielt en faktor som forhindrer slik kontroll. Det betyr at ledelsen i hierarkiet bør ha tillit til at lærerne praktiserer oppl. § 2-8 etter de retningslinjene og reglene som foreligger.

Frihet til skjønnsutøvelse kan være problematisk siden målene i et policydesign vil bli praktisert ulikt (jf. punkt 2.3.1). Der en lærer vurderer at eleven har behov for særskilt språkopplæring, vil muligens en annen konkludere med at det ikke er behov for det. Bruk av forskjellige kartleggingsverktøy kan gi variasjon i hvordan man evaluerer elevenes norskkunnskaper. Videre så skal undervisningen tilrettlegges etter hver enkelts behov. Det hviler dermed et stort ansvar på lærerne med henhold til hvordan de tilpasser og følger opp disse elevene.

5.4 Når man målgruppen?

Lærerne virker engasjerte i sitt arbeid, men samtidig frustrerte over en del ting. De typiske forholdene som går igjen er skole- hjem samarbeidet, dårlig begrepsapparat blant elever med svake norskferdigheter, og barnehagens betydning for språkutvikling. Hovedsakelig pekes det på forhold som de anser som utenfor deres eget ansvarsområde.

Overgangen fra særskilt til ordinær norskopplæring beror ikke bare på lærernes evner og ferdigheter. Men også på samarbeidet med elevene samt elevenes foresatte. Lovparagrafens intensjon kan ikke bli realisert uten målgruppens vilje og aktive deltakelse. De sentrale myndighetene påpeker at skolene kan gjøre mer for å øke læringsutbyttet. Mens informasjon fra intervjustudien viser at lærerne anser større deltakelse og oppfølging fra hjemmet som betydningsfull, hvis ikke avgjørende.

Ett av hovedproblemene er målgruppens rolle i denne prosessen. De funnene som er gjort i intervjuundersøkelsen indikerer at målgruppen har en ”kapitulasjonsatferd”²³ til implementeringen

²³ Jf. definisjon under punkt 2.1 s. 12

av oppl. § 2-8. Med det menes at man er positiv til det som gjøres på feltet, uten å delta aktivt for å realisere målet i oppl. § 2-8. Målgruppens atferd beror på deres vilje og evne til å engasjere seg. Flere forhold kan være årsaken til den atferden lærerne opplever blant de foresatte. Foresatte kan ha andre forventninger til utdanningssystemet. Det finnes foresatte som selv har dårlige norskferdigheter og lite utdanning som gjør at man ikke får bidratt når det kommer til leksehjelp og skolearbeid. Økonomiske forhold kan også være en hindring. For eksempel at man ikke har råd til å sende barna til skolefritidsordning, eller andre fritidsaktiviteter der barna kan ha mer utbytte av språkutvikling og språkstimuli. Noen lærere i utvalget påpeker også at deres inntrykk er at foreldrene muligens ikke har så godt kjennskap til oppl. § 2-8.

Informasjonen fra utvalget tyder på at målgruppen, altså en stor del av de foresatte i dette tilfellet, er mer eller mindre fraværende i barnas utvikling hva angår språkferdigheter. Målgruppen (foresatte og elevene) og lærerne befinner seg i en samproduksjons- situasjon. Lærerne er tildels avhengige av foresattes engasjement og oppfølging, samt elevenes innsats. Med de erfaringene lærerne gir uttrykk for tyder det på at man muligens ikke når den samlede målgruppen med de tiltakene som inngår i særskilt språkopplæring. Behovet for at foresatte deltar aktivt i barnas utvikling er større for minoritetselvene med svake norskferdigheter, og det er blant denne gruppen lærerne opplever lite engasjement.

Et annet forhold som muligens kan forklare hvorfor man ikke treffer målgruppen godt nok med tiltakene, er lite bruk av morsmålsopplæring og tospråkligopplæring. Majoriteten av elevene lærer seg norsk *på* norsk. Morsmålet anvendes i liten grad. Kan det være at bedre satsing på morsmålsopplæring og tospråkligopplæring kunne hatt større effekt på læringsutbyttet til minoritetselvene med dårlige norskferdigheter? Utvalget i intervjuundersøkelsen presiserer morsmålets betydning og anser det som viktig å kunne bruke for å lære seg et nytt språk. Østberguvalget konkluderte også med at morsmålet bør få større fokus i utdanningssystemet. De mente det måtte en holdningsendring til hva angår morsmålets plass i opplæringen, og etterlyste større satsing på dette (NOU 2010: 7). I følge Kunnskapsdepartementet er også morsmål viktig både for identitetsutvikling, og for samfunnsutviklingen (jf. st.meld. nr 23 2007-2008). I tillegg finnes studier (Cummins 1984, 2000; Collier og Thomas, 2002;2004) som dokumenterer morsmålets betydning for å tilegne seg et nytt språk.

I praksis er tospråklige opplæringsmodeller samt morsmål lite brukt ved norske skoler. Årsakene er at det hovedsakelig er vanskelig å gjennomføre på grunn av mangel på kompetente lærere og på grunn av språkmangfoldet elevene representerer, spesielt ved skolene i Oslo.

I følge Engen (2004) viser virkningen av tospråkligopplæring seg etter en lang tidsperiode. De første tre til fire årene er den minimal, mens over en lengre periode er slike opplæringsmodeller overlegne jo lengre de varer. I Norge har man ikke fått muligheten til å studere den langsiktige effekten av tospråkligopplæring, siden slike modeller ikke har vart lenge nok i det norske utdanningssystemet. Man kan dermed spørre om oppl. § 2-8 muligens underbygges av en feil kausalteori. Eller at man i praksis ikke vektlegger de midlene som muligens ville ha størst virkning for tilegnelse av norskspråk.

Samtidig er det viktig å understreke at tospråkligopplæring vil kunne være et godt hjelpemiddel hvis elevene har et godt utviklet morsmål. Hvis for eksempel en elev også har begrensede kunnskaper i sitt eget morsmål så kan utbytte av tospråkligopplæring være minimal. Det ble i utvalget nevnt at det finnes elever som i tillegg til begrensede norskkunnskaper kan ha begrensede kunnskaper på sitt eget morsmål.

I sum kan det sies at arbeidet med særskilt språkopplæring er blant annet avhengig av aktiv deltakelse fra målgruppen. Funnene i studien her viser at å nå målgruppen effektivt med tiltakene er en utfordrende oppgave. Foresatte må forstå deres rolle i implementeringen av særskilt språkopplæring. Men flere forhold fører til at deres deltakelse i realiseringen av intensjonen med oppl. § 2-8 er begrenset. Denne oppgaven har begrenset seg til lærernes erfaringer med minoritets elever. Det hadde vært interessant å se hva foresatte mener om hvorfor minoritets elever har begrensede norskkunnskaper, og hva de mener om forholdene rundt opplæringen.

5.5 Oppsummering av analysen

I kapittel 2 ble nøkkelfaktorene på hvorfor implementering av tiltak feiler eller gir uforutsette konsekvenser nevnt. Det første var uklare mål. Altså, målene er uklare noe som gir rom for ulike tolkninger. Oppl. § 2-8 er først og fremst vag i formuleringen, spesielt gjelder det formuleringen: *”tilstrekkelige norskkunnskaper til å gå over til ordinær undervisning”*. Altså, hva og hvem avgjør tilstrekkelige nok norskkunnskaper?

Samtidig er det kanskje nødvendig med en slik formulering, fordi problemet er komplekst og målgruppen utgjør en heterogen gruppe med ulike læreforutsetninger og ferdighetsnivå. De sentrale myndighetene ønsker lokal frihet slik at de som iverksetter tiltakene kan vurdere hvilke metoder som er mest hensiktsmessige å anvende for særskilt språkopplæring.

For det andre er oppl. § 2-8 ikke klar på hvor lenge elevene skal bli på den typen opplæring, men det er hovedsakelig ment som en midlertidig ordning. Det viser seg at mange elever har vedtaket om særskilt språkopplæring over en lengre periode. Funn fra intervjuundersøkelsen tyder på at det spesielt er to forhold som utmerker seg. (1) Fagene og bøkene blir vanskeligere på høyere trinn. Minoritets elever med særskilt språkopplæring klarer ikke å ta igjen de øvrige elevenes språkutvikling, og blir dermed liggende etter. (2) Det er mulig vedtak etter oppl. § 2-8 ikke blir endret siden særskilt språkopplæring tilfører skolene midler.

En tredje nøkkelfaktor er at implementeringen omfatter en hel sektor. Det er mange aktører som deltar i implementeringen. En utfordring med implementeringen i en hel sektor er hvordan tiltakene blir implementert på mikronivå i forhold til de overordnede målene. Man overser ofte at lokale organisasjoner vanligvis tilpasser tiltakene etter egne standardprosedyrer og vante arbeidsmetoder, noe som innebærer at tiltakene blir implementert ulikt. Den friheten som er innebygd i oppl. § 2-8, der mye av arbeidet er overlatt til skolene, gir utslag i hvordan ulike skolars personale vurderer elevene. På en annen side, er det nødvendig at det er lokal frihet i det arbeidet som gjøres på dette feltet: Det er lærerne som kjenner den enkelte elev best, siden de har direkte kontakt med elevene, og dermed kjenner den enkeltes behov.

Et fjerde forhold er at implementeringen gir uforutsette konsekvenser på grunn av manglende kunnskap og usikkerhet om hvilke midler (output) som skal anvendes for å realisere målene i policyprogrammet. Ofte skyldes tilpasning under en implementeringsprosess byråkratiske og politiske forhold. I dette tilfellet må det sies at lite bruk av tospråklig opplæring og morsmålsopplæring muligens er en faktor som vanskeliggjør paragrafens intensjon. Man har tilpasset seg implementeringen av oppl. § 2-8 av hensynet til mangel på kompetente lærere og mangfold av språk. Det gjøres lite for å tilby opplæring i elevenes språk. Hvis bruk av morsmål som hjelpemiddel er en effektiv metode for å tilegne seg norsk, så er det i realiteten lite vektlagt.

En siste faktor er ressurser som er nødvendige for realiseringen av policyprogrammet. Sentrale myndigheter har utformet egen tilskuddsordning (jf. Udir-tilskot-2005-10) for særskilt språkopplæring. Skolene får tildelt ressurser og midler til opplæringen etter antall registrerte vedtak etter oppl. § 2-8. Om vedtak om særskilt språkopplæring fattes fordi skolene får midler, eller elevene blir i en slik type opplæring lengre enn nødvendig må undersøkes nærmere. Om lovens bestemmelser blir etterlevd hører til under fylkesmannens tilsynsansvar. Uansett, indikerer funn i denne studien at det er tilfeller der vedtak ikke er nødvendige men blir allikevel ikke omgjort. Om

det er ressurser som muligens er sårt trengte i skolene, som fører til feil praksis av oppl. § 2-8 kan man ikke vite med sikkerhet. Heller ikke omfanget av fenomenet kan fastslås på bakgrunn av denne undersøkelsen.

I sum kan det sies at oppl. § 2-8 har svakheter både i forhold til implementeringen og selve formuleringen av den. I tillegg er det eksterne forhold som målgruppens atferd og elevenes erfaringer med norskspråket som byr på utfordringer.

Kapittel 6 Avslutning

6.1 Avsluttende kommentarer

Interesse for oppgaven startet etter å ha lest avisoverskrifter som omtalte statusen på norskferdighetene til minoritets elever. Hvorfor en økning? Hva skyldes det? For å komme nærmere en forståelse av hvorfor vi har en økende andel minoritets elever i særskilt opplæring, tok denne oppgaven form.

Etter oppgavens slutt sitter jeg igjen med et hovedinntrykk av at problemet er komplekst. Det er ikke bare svakheter ved oppl. § 2-8, men også forhold som til tider er utenfor lærernes og skolens kontroll.

Samtlige lærere ble spurt hva som må til for å redusere elever på særskilt språkopplæring. Alle mente at tidlig innsats var nøkkelen. Det vil si tidlig barnehagestart, at barna deltar på ulike fritidsaktiviteter, og integrering i det norske samfunnet generelt. Hvis barna ikke får tidlig språkstimuli og kognitiv utvikling gjennom for eksempel kommunikasjon, opplevelser, lesing, osv. så vil de ha et dårlig utgangspunkt og vanskeligheter med å ta igjen ved skolestart og gjennom skoleløpet. Det er svært uheldig for den enkelte elev som blir liggende etter i skolen, men i et større perspektiv er det også uheldig for samfunnet som helhet. Hvis en elevgruppe faller ut av skolesystemet, og ikke fullfører utdannelsen, får det konsekvenser for samfunnet blant annet i form av at voksne individer blir svakt integrert i arbeidslivet og dårligere rustet til å ta del i samfunnslivet generelt.

Denne studien er begrenset i den forstand at den kun undersøker forholdene ved Oslos grunnskoler. Utvalget er begrenset, og det skyldes hovedsakelig utfordringen med å rekruttere informanter til undersøkelsen. Videre har det vært begrenset med tid. Anbefaling videre vil være at studien utvides til en komparativ studie der man inkluderer skoler med høy etnisk konsentrasjon og skoler med lav etnisk

konsentrasjon for å undersøke om etnisk sammensetning og segregasjon²⁴ har noe effekt på utvikling av språkkunnskaper. Det finnes til nå ingen norske studier som spesifikt tester om høy konsentrasjon av minoritetsspråklige elever i grunnskolen kan ha betydning for norskferdighetene til elevene. En slik hypotese er verken bekreftet eller avkreftet.

Selv om sammenhengen mellom etnisk sammensetning og skoleprestasjoner ikke er opplagt, finnes det flere internasjonale studier som påviser en negativ effekt av høy minoritetsandel på skoleprestasjoner, samt fullføring av utdanning.²⁵ I en nederlandsk studie fant man negativ korrelasjon mellom etnisk sammensetning og språkferdigheter. Men effekten skyldtes i større grad den sosioøkonomiske sammensetningen blant elevgruppen. Det vil si at når man kontrollerte for den sosioøkonomiske bakgrunnen til elevene, så var dette av større betydning (Van der Slik m.fl. 2006).

Dette er uansett noe som bør undersøkes nærmere for å finne om en slik faktor har noe effekt på norskkunnskapene til minoritets elever.

²⁴ Det finnes flere grunnskoler i Oslo som har over 70 % minoritets elever. Det er hovedsakelig i bydeler med tett innvandrerbefolkning.

²⁵ Se Fekjær og Birkelund (2007) om nærmere diskusjon.

Litteraturliste:

Allison, G. (1971): *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.

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

Barrett, S. M. (2004): 'Implementation studies. Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies.' *Public Administration* 82 (2), s. 249-262.

Berman, P. (1978): *The study of macro and micro implementation in social policy*. The Rand paper series. Tilgjengelig fra: <http://www.rand.org/pubs/papers/2008/P6071.pdf> (Hentet: 10.01.12)

Collier, V.P og Thomas, W.P (2002): *A national study of school effectiveness for language minority students' long-term academic achievement*. Tilgjengelig fra: http://crede.berkeley.edu/research/crede/research/llaa/1.1_final.html (Hentet: 04.01.12)

Collier, V.P. og Thomas, W.P. (2004): *The astounding effectiveness of dual language education for all*.

Tilgjengelig fra: <http://www.nfisd.org/docs/51-Dual%20Language%20Collier%20I.pdf> (Hentet: 04.01.12)

Cummins, J. (1984): *Bilingual education and special education. Issues in assessment and pedagogy*. San Diego: College Hill

Cummins, J.(2000): *Language, power and pedagogy. Bilingual children in the crossfire*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd.

Dalen, M (2011): *Intervju som forskningsmetode. En kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dunsire, A (1978): *Control in bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson

Dzamarija, M.Z. og Kalve, T.(2004): *Barn med innvandrerbakgrunn*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Avdeling for personstatistikk/ seksjon for befolkningsstatistikk. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/emner/02/notat_200431/notat_200431.pdf (Hentet: 12.01.12)

Elmore, R.F. (1979): 'Backward mapping: Implementation research and policy decisions.' *Political Science Quarterly* 94 (4), s. 601-616.

Engen, T.O. (red.) (2004): *En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fekjær, S.N. og Birkelund, G.E (2007): 'Does the ethnic composition of upper-secondary schools influence educational achievement and attainment? A multilevel analysis of the Norwegian case' *European Sociological Review*, 23 (3), s. 309-323.

Forvaltningsloven (1970): Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/>

Grunnskolen Informasjonssystem. Tilgjengelig fra: <https://gsi.udir.no/>

Gunn, L.A (1978): 'Why is implementation so difficult?' *Management Services in Government* 33, s. 169-176.

Hellevik, O. (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hood, C.C. (1976): *The limits of administration*. London: Wiley

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

Jenner, H. (2004): *Motivation och motivationsarbete i skole och behandling*. Myndighetene for skoleutvekkling.

Kvale, S (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag As

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Mellingssæter, H. (2012): 'Født i Norge, har gått i barnehage, men kan ikke språket.' *Aftenposten*, 02.januar.12

Tilgjengelig fra: http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/Fodt-i-Norge_-har-gatt-i-barnehage_-men-kan-ikke-sprak-6754397.html#.T8twG9Wq7z (Hentet: 04.02.12)

Nordahl, T (2003): Nordahl, Thomas (2003): *Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole - En evaluering innenfor Reform 97*. NOVA-rapport 13/03. Norsk institutt for forskni

NOU 2010: 7 (2010): *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Nygård, G. (2010): *Innvandring og Innvandrere. Utdanning*. SSB. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/02/sa_innvand/sa119/kap3.pdf (Hentet: 11.05.12)

Opplæringsloven (1998) Tilgjengelig fra: <http://www.lovdatab.no/>

Ot. prp. nr. 33 (2002-2003): *Om lov om frittstående skolar (friskolelova)*. Utdanning og forskningsdepartementet.

Ot. prp. nr. 55 (2003- 2004): *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*. Oslo: Utdanning og forskningsdepartementet.

O'Toole, L. J. (2000): 'Research on policy implementation. Assessment and prospects.' *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2), s. 263-288.

Rambøll Management (2006b): *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*. Endelig rapport.

Rambøll Management (2011): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter*. Sluttrapport.

Ryan, N. (1996): 'A comparison of three approaches to programme implementation.' *International Journal of Public Sector Management* 9 (4), s. 34-41.

Sabatier, P. og Mazmanian, D. (1980): 'The implementation of public policy. A framework of analysis.' *Policy Studies Journal* 8 (4), s. 538-560.

Sahl, I (2012): 'To av tre har språkproblemer.' *Aftenposten* Aften 11.01.12, s.4.

Sarwar, S. (2011): 'Blend avslører: Minoritets elever brukes som inntektskilde.' *Blendmagasin*, 23.mars.11. Tilgjengelig fra: <http://www.blendmag.no/2011/03/23/blend-avslorer-minoritets elever-brukes-som-inntektskilde/> (Hentet: 05.02.12)

Seidman, I. (1998): *Interviewing as qualitative research. A guide for researchers in education and the social sciences*. 2.utg. New York: Teachers College Press.

Skolverket (2005): *Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat*. Rapport, Skolverket.

Informasjonsside for Stortinget. Tilgjengelig fra: <http://www.stortinget.no/no/>

St.meld. nr. 25 (1998-1999): *Morsmål opplæring i grunnskolen*. Oslo: Kirke-, utdannings-, - og forskningsdepartementet

St.meld. nr. 49 (2003-2004): *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

St.meld. nr. 16 (2006-2007): *..og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr 23 (2007-2008): *Språk bygger broer*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Stone, D. (2002): *Policy paradox. The art of political decision making*. New York: W. W. Norton & Company.

SSB (2010): *Innvandrere og innvandring*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/innvandring/> (Hentet: 14.01.12)

SSB (2011): *Utdanningsstatistikk. elever i grunnskolen*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/04/02/20/utgrs/> (Hentet: 14.01.12)

SSB (2012): *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/innvbef/> (Hentet: 18.01.12)

Thagaard, T (2010): *Systematik og indlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4.opplag København: Akademisk forlag

Van der Slik, F. W. P., Driessen, G. W. J. M. og De Bot, K. L. J. (2006). 'Ethnic and socioeconomic class composition and language proficiency. Alongitudinal multilevel examination in Dutch elementary schools' *European Sociological Review*. 22 (3), s. 293–308.

Øzerk, K (2003): *Sampedagogikk*. Opplandske Forlag

Øzerk, K. (2006): *Tospråklig opplæring – utdanningspolitiske og pedagogiske perspektiver*. Opplandske Bokforlag.

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

Rundskriv Udir-tilskot-10-2005 (2005): *Statstilskot til opplæring for språklege minoriteter i grunnskolen Særskild språkopplæring i norsk, morsmål og/eller tospråkleg fagopplæring - Kap. 225 post 64 underpost 11*. Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: www.fylkesmannen.no/rundskriv_tilskudd_10_2005_eSnZo973114. (Hentet: 22.04.12)

Utdanningsetaten (2004): *Prosjektet tilpasset norsk med felles læreplan læreplan i norsk. Likeverdig opplæring i praksis*. Oslo: Oslo kommune.

Utdanningsetaten (2008): *Oppsummering av prosjektet "Forsterket tilpasset norskopplæring" 2005 – 2007*. Oslo: Oslo kommune.

Utdanningsetaten (2009): *Rundskriv 3/2009. Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter*. Oslo kommune. Tilgjengelig fra:

<http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utdanningsetaten%20%28UDE%29/Internett%20%28UDE%29/Dokumenter/rundskriv/200900987-2%20%20Rundskriv%203-2009%20-%20S%C3%A6rskilt%20spr%C3%A5koppl%C3%A6ring%20for%20elever%20for%20spr%C3%A5klige%20minoriteter.pdf> (Hentet: 25.01.12)

Wildasky, A. og Pressman, J.L. (1984): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland :or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 3. utg. London: University of California Press Ltd.

Wikipedia .<http://no.wikipedia.org/wiki/Kebabnorsk> (Hentet: 08.06.12)

Winter, S. C. og Nielsen, V.L. (2008): *Implementering af politikk*. Århus: Academica

