

# **OECD-rapporter om opplæring for minoritetsspråklige**

## **NORGE**

Miho Taguma, Claire Shewbridge, Jana Huttova og Nancy Hoffman

**Juni 2009**





## ORGANISASJONEN FOR ØKONOMISK SAMARBEID OG UTVIKLING

OECD er et unikt forum der regjeringene fra 30 demokratiske land samarbeider om de økonomiske, sosiale og miljømessige utfordringene som følger av globalisering. OECD er også sterkt involvert i innsatsen for å forstå og hjelpe regjeringer å møte nye utfordringer og problemstillinger, som for eksempel eierstyring og selskapsledelse (*corporate governance*), informasjonsøkonomien og utfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Organisasjonen tilbyr en ramme der regjeringene kan sammenligne politiske erfaringer, prøve å finne svar på felles problemer, påvise gode løsninger og arbeide for å koordinere nasjonal og internasjonal politikk.

Medlemslandene i OECD er: Australia, Belgia, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, Nederland, New Zealand, Norge, Polen, Portugal, Slovakia, Spania, Sveits, Sverige, Storbritannia, Tsjekkia, Tyrkia, Tyskland, Ungarn, USA og Østerrike. EU Kommisjonen deltar i OECDs arbeid.

*Denne rapporten er blitt utgitt av OECDs generalsekretær. Synspunktene og argumentene som brukes i rapporten, gjenspeiler ikke nødvendigvis organisasjonens eller medlemslandenes offisielle syn.*

© OECD 2009

Dette dokumentet kan ikke oversettes uten skriftlig tillatelse. Søknader sendes til [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).



## INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER .....	7
KAPITTEL 1: HOVEDUTFORDRINGER .....	11
OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige.....	12
Kortfattet presentasjon av situasjonen for innvandrerbefolkningen i Norge.....	13
Den senere tids innvandringstendenser .....	13
Språk .....	13
Innvandrerbefolkningen.....	13
Statistisk dokumentasjon og identifisering av prioriterte områder.....	15
Målgrupper som kan prioriteres.....	15
Undervisning og omsorg for små barn (barnehager).....	16
Barneskolen .....	16
Ungdomstrinnet .....	16
Videregående opplæring.....	18
Politikkutforming og implementering – problemstillinger.....	19
Tverrdepartemental tilnærming til risikogrupper .....	19
”Likeverdig opplæring” – inkluderende opplæring og tilpasset opplæring.....	20
Generelle kontra målrettede tiltak .....	20
Forsinkelser i politikk – implementering og virkning .....	23
LITTERATUR.....	25
KAPITTEL 2: POLITIKK PÅ OMRÅDET .....	26
Innledning.....	27
Opplæring og omsorg for de yngste barna (barnehager).....	28
Sterke sider .....	28
Utfordringer .....	30
Politiske valg .....	30
Skoler og lokalsamfunn .....	34
Sterke sider .....	34
Utfordringer .....	37
Politiske valg .....	40
Systemstyring .....	48
Sterke sider .....	48
Utfordringer .....	50
Politiske valg .....	52
LITTERATUR.....	55
VEDLEGG A: MANDAT .....	60
Nasjonal politisk kontekst.....	60
Målet med rapporten.....	61
VEDLEGG B: OVERSIKT OVER NORSK POLITIKK .....	63
VEDLEGG C: SPRÅKLIGE STØTTETILTAK .....	67
OPPSUMMERING.....	68

## Figurer

Figur 1.1. Innvandrergupper i Norge.....	13
Figur 1.2. En oversikt over utdanningsutbytte i Norge, etter innvandrersstatus 2006 .....	14
Figur 1.3. Leseprestasjoner for 15-åringer .....	16
Figur 1.4. Andel elever med innvandrerbakgrunn som tar utdanning.....	17
Figur 1.5. Suksessindikatorer for elever i videregående opplæring.....	17
Figur 1.6 Sosioøkonomiske kurver for PISA 2006 leseferdigheter .....	21
Figur 1.7. Statlige styringsredskap for å koordinere implementering av politisk valgte tiltak.....	22
Figur 2.1. Forskjeller i leseferdigheter mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med nasjonal bakgrunn .....	25
Figur 2.2. Indikatorer for institusjonell ansvarlighet i Norge.....	47

## Tabeller

Tabell 1.1. Tetthet i storbyer – Innvandrerbefolkningen.....	13
Tabell 1.2. Deltakelsesandelen i barnehager .....	15
Tabell 1.3. Elevprestasjoner i PISA 2006 og språk snakket hjemme.....	16
Tabell 1.4 Eksempler på aktuelle prosjekter som tilgodeser elever med innvandrerbakgrunn .....	20
Tabell 2.1. Ressurser i hjemmet for vanskeligstilte 15-åringer og leseferdigheter.....	36

## Bokser

Boks 1.1. OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige .....	11
Boks 2.1. Familielæringsmodeller.....	27
Boks 2.2. Anbefalinger: barnehager .....	31
Boks 2.3. Utvalgte kjennetegn på god praksis i en helhetlig skoletilnærming .....	39
Boks 2.4. Politiske og strategiske anbefalinger: skoler og lokalsamfunn.....	44
Boks 2.5. Anbefalinger: Systemstyring.....	50

## **TAKK**

Denne vurderingen av opplæring for minoritetsspråklige elever i Norge ville ikke ha vært mulig uten støtte fra staten og de involverte partene. OECD-sekretariatet vil med dette takke nasjonal koordinator Synne Nordmark Børstad for hennes arbeid med å skaffe informasjon og råd og med å organisere besøkene. Vi vil gjerne også takke alle de som bidro med sin tid under besøkene våre og ga vurderingsteamet informasjon om deres syn, erfaringer og kunnskap og svarte på alle våre spørsmål.





## SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

*Mellom 8 og 10 % av norske skoleelever har innvandrerbakgrunn fra mange land, kulturer og språk*

I de senere årene har Norges sterke økonomi tiltrukket innvandrere. De fleste innvandrerne kommer til Norge av humanitære grunner eller på grunn av familiegjenforening; nå kommer de oftere og oftere for å søke arbeid, og mange har en svakere sosioøkonomisk bakgrunn enn deres norske jevnaldrende. Integreringen av barna deres har ført til at norske skoler har fått en større andel elever med mangeartet bakgrunn. I 2006 hadde 8 – 10 % av elever i norske barnehager, grunnskoler og videregående skoler innvandrerbakgrunn, til tross for at mange var født i Norge. Det snakkes mer enn 120 språk i skolene i Oslo.

*Minoritetsspråklige elever som ikke er født i Norge – og særlig de som er litt eldre og kommer til landet seint i utdanningsløpet – møter tøffere utfordringer enn andre elever når det gjelder å oppnå godt læringsutbytte.*

Sammenlignet med sine norske jevnaldrende, har elever med innvandrerbakgrunn relativt sett svakere læringsutbytte på alle utdanningsnivåer. Ved 3-årsalderen er deltakelsesprosenten i barnehager mye lavere for elever med innvandrerbakgrunn, selv om tallene er ganske like ved 5-årsalderen. Men de største utfordringene synes å møte innvandrere (som ikke er født i Norge og har foreldre som ikke er født i Norge). Mot slutten av grunnskolen har de signifikant dårligere prestasjoner enn sine norske jevnaldringer. Det er færre innvandrere<sup>1</sup> som velger å ta videregående opplæring, og de som gjør det, har betydelig større risiko for å avbryte skolegangen eller avslutte den uten kompetanse. Når det gjelder yrkesfaglig opplæring, var det i 2006 bare 47 % av elevene som selv har innvandret til Norge, som enten hadde oppnådd kompetanse eller fortsatt deltok i et utdanningsløp etter fem år, sammenlignet med 66 % av elevene med norsk bakgrunn.

*Norge har allerede utviklet tiltak for å møte noen av hovedutfordringene når det gjelder opplæring av minoritetsspråklige, men trenger å øke sin kompetanse i å gjennomføre disse tiltakene.*

Norge har innført utallige tiltak for å forbedre opplæringen for minoritetsspråklige elever. Generelle tiltak omfatter økning av kvaliteten i grunnopplæringen, tidlig innsats for å forbedre grunnleggende leseferdigheter, heving av skolelederkompetanse og innføring av nye vurderingsverktøy og nytt læreplanverk. Målrettede tiltak inkluderer rådgivning, språklige støttetiltak, læreplanutvikling og diagnostiske prøver på forskjellige språk. Men dersom elever med innvandrerbakgrunn skal oppnå reelle forbedringer i sitt læringsutbytte, er det kanskje nødvendig å se på implementeringen og virkningen av den valgte politikken, spesielt i forhold til forsinkelse i prosessene. Det burde spesielt prioriteres å forbedre læreres og skolelederes evne til å være lydhøre for språklig og kulturelt mangfold.

---

<sup>1</sup> I denne rapporten brukes begrepet ”innvandrer” om en person med to utenlandskfødte foreldre som selv er innvandret til Norge

*Tilgang til god opplæring og omsorg i førskolealder bør prioriteres for alle, men er spesielt viktig for minoritetsspråklige barn under 3 år.*

Generell tilgang til god opplæring og omsorg for alle små barn er politisk prioritert i Norge og følges opp med økonomiske forpliktelser. Det er også et mål at det skal være økonomisk overkommelig for den enkelte familien. Men tilgang og deltakelse er begrenset for barn med innvandrerbakgrunn, særlig for de under tre år. Mangel på barnehageplasser, kontantstøtten og urimelig høye egenandeler synes å være de største hindringer for disse barnas deltakelse. Fra og med 2009 har det vært lovfestet tilgang til barnehageplass. Denne retten bør følges opp og økonomiske hindringer fjernes. Med hensyn til kvalitet, så legger Norge stor vekt på språkutvikling i de tidligste årene, men denne må forsterkes i hjemmet. Det er avgjørende at man samarbeider nært med foreldrene i denne tidlige fasen.

*Skoler må være mer lydhøre for språklig og kulturelt mangfold – forbedring av læreres og skolelederes kompetanse har høyest prioritet.*

Skoler utfordres av at elevmassen blir mer og mer uensartet og av økte krav om å dekke behovene til elever som har et språklig og kulturelt mangfold. Regjeringen har innsett at det er behov for å forsterke det multikulturelle perspektivet i klasserommet og hos skoleledelsen. Lærerstanden er imidlertid fortsatt ikke godt nok forberedt på å tilpasse sin undervisning til de minoritetsspråklige elevenes spesielle behov eller til å implementere de nye læreplanene i språk. Skoleledere har ennå ikke fått opplæring i å organisere effektive innføringsprogram for nye minoritetsspråklige elever ved skolene sine eller til å få til en vellykket implementering av de nye læreplanene for språk. Å forbedre kompetansen til alle lærerne og skolelederne gjennom en helhetlig tilnærming til hele skolen må få høy prioritet. Alle lærere – ikke bare språklærere – må kunne foreta språklig underveisevaluering i klassen, undervise andrespråkelever og ha et nærere samarbeid med familier og lokalsamfunn. Skoleledere bør få flere muligheter til faglig utvikling for å fremme et inkluderende og multikulturelt skolemiljø.

*Språklige støttetiltak må gjøres til en naturlig del av læreplanen, lærerutdanningen og forskningen.*

Norge har innført flere språklige støttetiltak inkludert: retten til særskilt språkopplæring, ekstra økonomiske ressurser for skoler med mange elever med innvandrerbakgrunn med behov for særskilt språkstøtte, læreplaner i norsk og morsmål, gratis språkkurs for voksne innvandrere med oppholdstillatelse osv. I og med at ferdigheter i undervisningsspråket gir betydelig bedre læringsutbytte for minoritetsspråklige, kan det gjøres større innsats på dette området. Man kunne blant annet implementere læreplanene for grunnleggende norsk og morsmål, kurse alle lærere slik at de kan undervise andrespråkelever, integrere språkundervisning i andre fag og fremme forskning på effektiv språklig støtte. Godkjenning av elevenes realkompetanse som del av læreplanen blir nå ansett å være en praktisk måte å verdsette ressursene de minoritetsspråklige elevene bringer med seg. Å verdsette elevers språkferdigheter i morsmålet kan være en effektiv vei å gå, særlig når det gjelder minoritetsspråklige elever som kommer til Norge senere i utdanningsløpet sitt.

*Det bør ytes mer yrkesrettet støtte som for eksempel mer yrkesrettet språkopplæring og yrkes- og karriereveiledning*

Norges 2 + 2 modell for yrkesfaglig opplæring (VET) anses å være en effektiv måte å unngå frafall blant elevene og bidra til en vellykket overgang fra skole til arbeidslivet. Til tross for at tilbudet om læreplasser i næringslivet har økt de senere årene, antyder forskningsresultater at diskriminering kan være en hindring for inngåelse av lærekontrakter. Elever med innvandrerbakgrunn, særlig menn med ikke-vestlig bakgrunn, har problemer med å finne læreplass og må gjøre det bedre enn andre med norsk og vestlig bakgrunn. Hele regjeringen bør kunne samarbeide om en politikk som oppmuntrer mangfold i læreplasser og på arbeidsplasser. Bedre karakterer og lite fravær gir elevene økte muligheter for å inngå lærekontrakter. Minoritetsspråklige elever i yrkesfaglig opplæring ville dra nytte av skreddersydd språklig støtte som yrkesrettet språkopplæring og yrkes- og karriereveiledning. Det vil også være nyttig med mentorordninger som hjelper dem gjøre hensiktsmessige valg av læreplass gjennom mentornettverk.

*En annen hovedutfordring i opplæringen av minoritetsspråklige er hvordan håndtere regionale variasjoner*

Norge har et utpreget desentralisert system som gjør at forskjellene mellom kommuner, fylker og skoler er en hovedutfordring for de sentrale myndighetene. Utfordringen gjelder forskjellige målrettede tiltak som for eksempel språklige støttetiltak, innføringsprogram, Ny sjanse-programmer og aktiviteter utenom skoletid. Det er tatt noen første steg mot en robust ansvarssystem, med blant annet nasjonale utdanningsstandarder, tilsynsordninger og egenrapporteringssystemer for kommuner og fylkeskommuner i tillegg til en årlig policy analyse fra Utdanningsdirektoratet. Det er nødvendig med flere tiltak for å styrke ansvarsmodellen gjennom klare mål, særlig med tanke på å oppnå forbedring i læringsutbytte for elever med innvandrerbakgrunn.

Den nyeste utdanningsreformen, *Kunnskapsløftet*, har delegert mer ansvar til lokalt nivå. I realiteten har ikke lærere, skoler og kommuner fått nok hjelp til å gjennomføre reformen. Dersom det ikke er nok tilgang på faglig utvikling eller den ikke er fleksibel nok, er det avgjørende at lærere får opp trening gjennom kollegabasert læring og nettverk. Kommunale og fylkeskommunale ledere bør oppmuntres til å dele gode erfaringer fra tilrettelegging for elever med innvandrerbakgrunn.

*Tilsyns- og vurderingspraksis bør bli bedre*

Norge deltar i internasjonale prøver (OECDs PISA og IEAs TIMSS og PIRLS) og innførte nasjonale prøver i 2007. Det er en økende bevissthet om at det finnes forskjellige mål og metoder for både vurdering og tilsyn med skolens praksis og elevenes læringsutbytte. Viktigheten av underveisevaluering er blitt vektlagt på alle nivåer, dvs. at elever trenger tilbakemelding fra sine lærere, og skoler trenger tilbakemelding fra kommuner og fylkeskommuner. Lærere og skoleledere bør opplæres i bruk av den tilgjengelige informasjonen og redskaper for å få etablert bedre tilsyn med skolens praksis og elevenes læringsutbytte.

Enkelte bydeler i Oslo har en høy andel innvandrere, og pedagoger frykter at elever med norsk bakgrunn og velstående familier med innvandrerbakgrunn vil flytte, - særlig gjelder dette bydelene med mange ikke-vestlige innvandrere. For å oppveie en negativ virkning på læringsutbyttet, bør det føres tilsyn med skolens evne til å tilrettelegge for nyankomne minoritetsspråklige elever og å informere om andre temaer som boliger og spredning av innvandrerbefolkningen. En vurdering av

forskjellig praksis ved skoler med blandede elevgrupper kan bidra til å finne fram til effektive skoletiltak.

## KAPITTEL 1: HOVEDUTFORDRINGER

*Sammenlignet med andre land har Norge et inkluderende utdanningssystem med forholdsvis små resultatmessige forskjeller mellom skolene. Dette likeverdige systemet utfordres nå av at elevmassen blir stadig mer mangeartet og at skolene i økende grad må møte behovene til elever som er faglig og kulturelt mangfoldige. Norges innvandrerbefolkning nådde nesten 11 % i 2009, og minst 10 % av alle elever i grunnsopplæringen har innvandrerbakgrunn.*

*Når de sammenlignes med jevnaldringer med norsk bakgrunn, har elever med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt svakere læringsutbytte på alle utdanningstrinn, men dette er tydeligst for innvandrere og i videregående opplæring. Dette skulle tyde på at det er behov for tiltak rettet mot minoritetsspråklige elever som kommer til Norge når de er litt eldre.*

*Som i mange OECD land, kan mange men ikke alle disse forskjellene i prestasjoner skyldes at elever med innvandrerbakgrunn relativt sett har mindre fordelaktig sosioøkonomisk bakgrunn. Men økende sosioøkonomiske forskjeller mellom skoler kan tyde på at det er behov for støttetiltak til elever med de svakeste sosioøkonomiske bakgrunnene.*

*Norge har innført en mengde generelle og målrettede tiltak som kan komme til nytte ved opplæring av minoritetsspråklige. Men for å oppnå virkelige forbedringer i læringsutbytte for minoritetsspråklige elever, må det kanskje satses mer på god og effektiv implementering og gjennomføring av de valgte tiltakene.*

## **OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige<sup>2</sup>**

Denne rapporten er én av en serie med vurderinger av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i OECD-land (se Boks 1.1) og følger de etablerte evalueringsrammene for disse rapportene. De politiske utfordringene og prioriteringene med hensyn til minoritetsspråklige elever varierer imidlertid fra land til land. Derfor ble hvert land bedt om å skreddersy fokus for sin rapport i samarbeid med OECD-sekretariatet, for å sikre at rapporten umiddelbart dekker vedkommende lands spesifikke behov. Denne rapporten om Norge presenterer utvalgte politiske valg som er tenkt å løse høyt prioriterte saker og som er underbygget av dokumentasjon og forskning eller andre nasjonale metoder. (Se Vedlegg A for mandatet og Vedlegg B for programmene for besøket.)

### **Boks 1.1. OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige**

OECD lanserte sin rapport om opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i januar 2008. Prosjektet dekker førskolealder og hele grunnopplæringen. Prosjektets overordnede spørsmål er: **hvilke tiltak vil gi elever som selv har innvandret og norskfødte elever med innvandrereforeldre<sup>1</sup> vellykket utdanningsutbytte?**

I denne rapporten brukes begrepet "Utdanningsutbytte" om følgende:

- **Tilgang** – Om minoritetsspråklige elever<sup>1</sup> har den samme tilgangen til god utdanning som jevnaldrende majoritets elever; dersom de ikke har det, hva er det som kan bidra til eller hindre slik adgang?
- **Deltakelse** – Om minoritetsspråklige elever har lettere for å droppe ut av eller avslutte sin skolegang tidligere enn jevnaldrende majoritets elever; dersom de gjør det, hva er det som kan få minoritetsspråklige elever til å fullføre skolegangen?
- **Prestasjoner** – Om minoritetsspråklige elever gjør det like godt som jevnaldrende majoritets elever; dersom de ikke gjør det, hva er det som kan effektivt øke minoritetsspråklige elevenes skoleprestasjoner, spesielt når det gjelder de fra lave sosioøkonomiske bakgrunner?

Prosjektet består av to deler: analytisk arbeid og nasjonale rapporter om politikken på området.

- **Det analytiske arbeidet** benytter seg av dokumentasjon fra alle OECD-landene. Det omfatter en internasjonal spørreundersøkelse om innvandringspolitikk, vurderer tidligere OECD- arbeider og faglitteratur om opplæring av minoritetsspråklige og gransker statistiske data fra PISA og andre kilder.
- **Vurderingen av den nasjonale politikken** på området har som mål å gi anbefalinger spesifikt for det enkelte landet. Det skal bli utferdiget rapporter fra Østerrike, Danmark, Irland, Nederland, Norge og Sverige. Hvert deltakerland har laget en nasjonal bakgrunnsrapport basert på felles OECD retningslinjer.

Resultatene av både det analytiske arbeidet og vurderingene av den nasjonale politikken vil inngå i den endelige *Rapport om opplæring for minoritetsspråklige*.

<sup>2</sup> I den engelske originalteksten er begrepet Migrant Education benyttet.  
OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige 2009

Denne rapporten bør leses i sammenheng med den nasjonale bakgrunnsrapporten som er utarbeidet av de norske myndighetene (Kunnskapsdepartementet, 2008).

## **Kortfattet presentasjon av situasjonen for innvandrerbefolkningen i Norge**

### **Den senere tids innvandringstendenser**

Den norske økonomien har blomstret de siste årene. Det har vært en betydelig realinntektsvekst, lav inflasjon og meget lav arbeidsledighet (OECD, 2008a). Denne sterke posisjonen har ført til økt etterspørsel, og det har vært en betydelig økning i arbeidsinnvandring de senere årene (OECD, 2008b). Man forventer nå at situasjonen kan endres noe på grunn av finanskrisen.

### **Språk**

Norge legger til rette for språklig mangfold. Det er tre offisielle språk: bokmål, nynorsk og samisk (offisielt språk i åtte kommuner). Omtrent 86 % av elevene i grunnskolen blir undervist på bokmål og omtrent 14 % i nynorsk, som er hovedmål i to fylker. Finnmark er det eneste fylket der en betydelig del av elevene får undervisning i samisk (8 %). Barna begynner å lære engelsk i første klasse i barneskolen. Den voksende innvandrerbefolkningen i Norge betyr at mer enn 120 minoritetsspråk er representert blant Oslos skoleelever.

### **Innvandrerbefolkningen**

Norge har vært del av det åpne nordiske arbeidsmarkedet siden midt på 1950-tallet. På 1950- og 1960-tallet hadde Norge få innvandrere og hadde ingen offisiell politikk som var rettet mot integrering av disse i det vanlige samfunnet. Fra slutten av 1960-tallet til 1975 rekrutterte Norge arbeidsinnvandrere, særlig fra Pakistan, Marokko og Tyrkia, for å dekke opp manglende arbeidskraft.

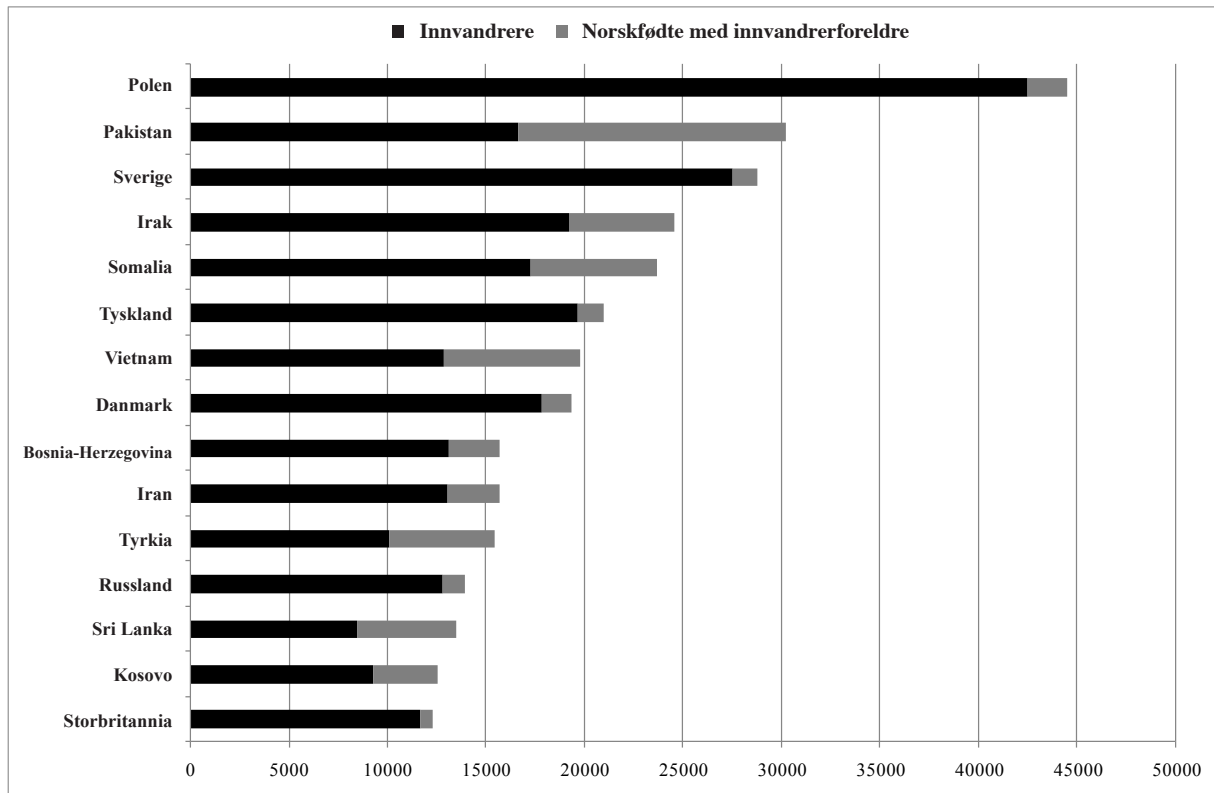
Fra midten av 1970-tallet begynte Norge å begrense innvandringen av lavkvalifiserte arbeidere fra ikke-nordiske land. Innvandrere til Norge har følgelig for det meste vært flyktninger og asylsøkere som har fått oppholdstillatelse av humanitære grunner, og mennesker som søker opphold på grunn av familiegjening. Siden 2004 har Norge allikevel sett en betydelig økning i arbeidsinnvandring innenfor rammen av avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), der fri forflytning av personer gjelder under bestemte forhold.<sup>3</sup>

Ved begynnelsen av 2009 hadde Norge en innvandrerbefolkning på 508 199, noe som utgjorde 10,6 % av befolkningen, inkludert 85 604 som er norskfødte av innvandrerforeldre. De største innvandrergruppene vises i Figur 1.1.

---

<sup>3</sup> EØS-avtalen omfatter de 25 landene i EU samt Island, Liechtenstein og Norge.

Figur 1.1. Innvandrergupper i Norge



Kilde: SSB, 2009

Oslo har den absolutt største innvandrerbefolkningen i Norge, med de største gruppene fra Pakistan, Somalia, Sverige, Polen og Sri Lanka (Tabell 1.1). Ved siden av Oslo er Bergen og Stavanger byene med størst antall innvandrere.

Tabell 1.1. Tetthet i storbyer - innvandrerbefolkningen

	Oslo		Bergen		Stavanger	
Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre	152 149		26 489		18 434	
Totalbefolkning	575 475		252 051		121 610	
Prosentandel innvandrerbefolkning av total befolkning, %	26		10		15	
Hovedgrupper etter opprinnelsesland (som % av hele innvandrerbefolkningen)	Pakistan	14	Polen	10	Polen	9
	Somalia	7	Irak	6	Storbritannia	7
	Sverige	6	Vietnam	5	Tyrkia	6
	Polen	6	Chile	5	Somalia	4
	Sri Lanka	5	Sri Lanka	4	Tyskland	4

Kilde: SSB, 2009

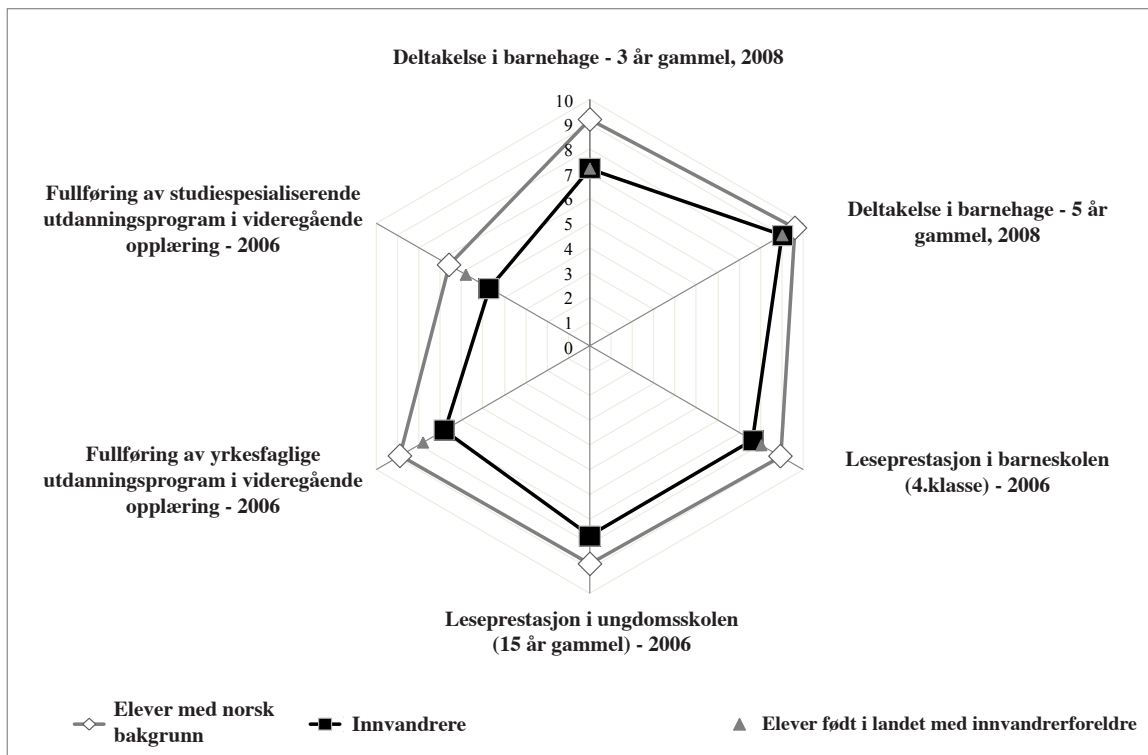


## Statistisk dokumentasjon og identifisering av prioriterte områder

### Målgrupper som kan prioriteres

Det er markerte forskjeller i utdannings- og læringsutbytte mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn på alle utdanningsnivåer (Figur 1.2). Men de største forskjellene er mellom elever med norsk bakgrunn og innvandrere. Disse er gjennomsnittlig ti eller elleve år gamle når de kommer til Norge (KD, 2008). Dette synes å være en ekstra utfordring for innvandrere som kommer til Norge seint i skoleløpet: deres læringsutbytte er spesielt svakt i videregående opplæring, særlig i yrkesfaglige utdanningsprogram, men utbyttet er tydelig svakt også i grunnskolen. Disse resultatene tyder på at politikere burde prioritere støttetiltak for minoritetsspråklige elever som ikke er født i Norge, og særlig for elever som kommer til Norge seint i skoleløpet. Når det er sagt, så viser de forholdsvis svakere prestasjonene til norskfødte med innvandrerforeldre i barneskolen og i videregående opplæring hvor viktig det er å gi alle minoritetsspråklige barn tilstrekkelig støtte. Figur 1.2 viser også at det er forskjeller når det gjelder de minste barna, med mye lavere barnehagedeltakelse for alle minoritetsspråklige barn som er tre år eller yngre. Barnehagedeltakelse blant femåring er mye jevnere.

Figur 1.2. En oversikt over utdanningsutbytte i Norge, etter innvandringsstatus 2006



Merknad: Når det gjelder barnehagedeltakelse, står "10" for 100 % deltakelse (deltakelse for minoritetsspråklige barn brukes om både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre). Mht lesing i barneskolen, representerer "10" det nasjonale gjennomsnittet for landet med beste resultat. Mht lesing i ungdomsskolen, representerer "10" det nasjonale gjennomsnittet for landet med beste resultat. Mht vellykket fullføring av yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram i videregående opplæring representerer "10" 100 % vellykket fullføring for 2001-årskullet etter 5 år.

Kilde: Barnehagedeltakelse, SSB, 2008; lesing i barneskolen, IEAs PIRLS 2006; lesing i ungdomsskolen, PISA 2006; vellykket fullføring av yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogram, Utdanningsdirektoratet.

## Undervisning og omsorg for små barn (barnehager)

Til tross for at deltakelsesandelen har økt de siste årene, er det fortsatt forholdsvis færre minoritetsspråklige barn i barnehage; særlig gjelder dette for de yngste barna (Tabell 1.2).

Tabell 1.2. Deltakelsesandelen i barnehager  
Prosent

Alder (år)	Alle barn	Minoritetsspråklige barn
1	59	25
2	79	43
3	92	72
4	95	86
5	96	90
1-5	84	63

Kilde: SSB (2007/08)

### Barneskolen

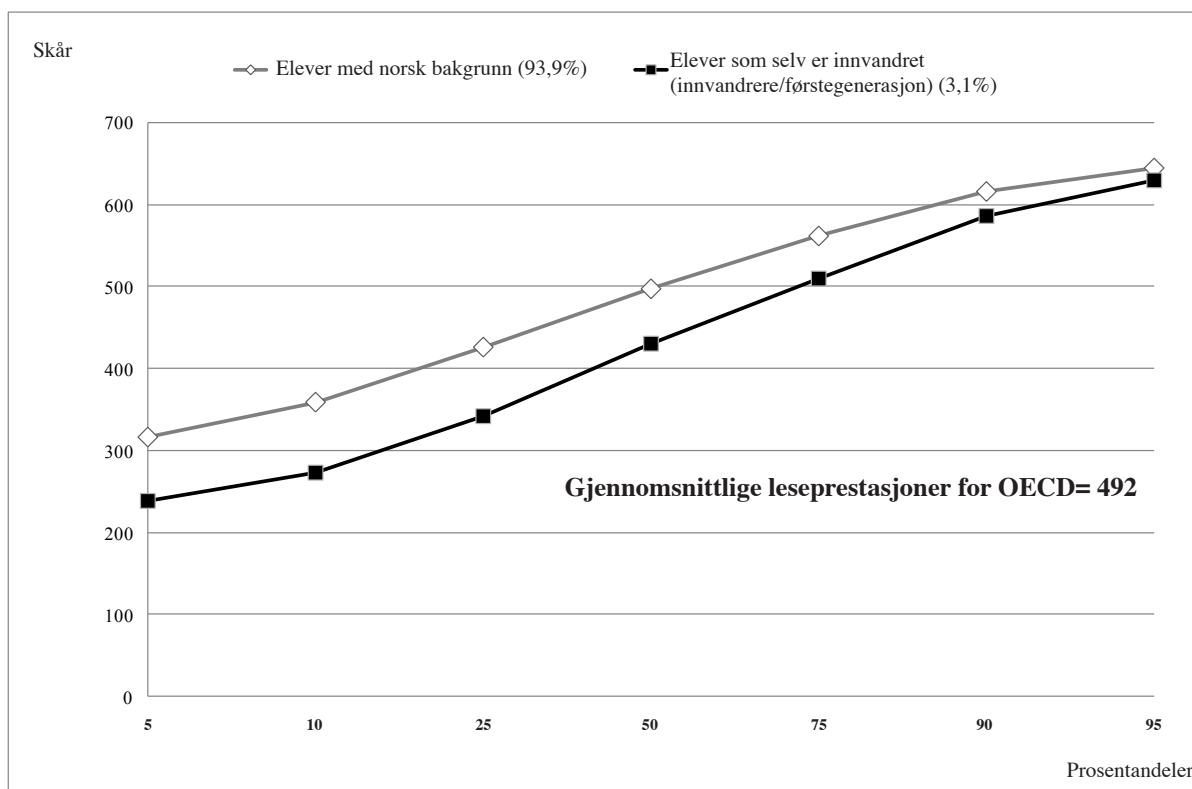
Det er betydelige forskjeller i leseferdigheter mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn, og slike forskjeller er særlig store når det gjelder elever som ikke er født i Norge: det er det største gapet mellom prestasjoner av OECD-landene (IEA, 2007). Nasjonale prøver i barneskolens 5.klasse i 2007 viste også at det er flere innvandrere med lavere skoleprestasjoner enn jevnaldrende norskfødte eller norskfødte med utenlandsfødte foreldre.(Utdanningsdirektoratet, 2008).

### Ungdomstrinnet

I 2007 er det betydelige forskjeller i prestasjoner mellom elever med norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn i de nasjonale prøvene i ungdomsskolens første trinn, der det er en for stor andel innvandrere som underpresterer. Dette kan i stor grad skyldes at disse elevene har foreldre med lavere utdanningsnivå (Utdanningsdirektoratet, 2008). Elever født i Norge med ikke-vestlige foreldre eller ikke-vestlige innvandrere som kom hit under skolepliktig alder, hadde gjennomsnittlig omtrent samme karakterpoengene i 10.klasseprøven som andre elever med foreldre med sammenlignbar utdanningsnivå og sammenlignbar økonomi i hjemmet (SSB, 2004).

Elever som selv er innvandret, viser også ekstremt store variasjoner i prestasjoner i PISA 2006, der bare en fjerdedel skårer på eller over OECD-gjennomsnittet i lesing og det er et betydelig prestasjonsgap til norskfødte elever (Figur 1.3). Dessuten har 22 % av innvandrerne prestasjoner under Nivå 1 i PISA 2006, noe som tyder på at disse elevene ikke kan fullføre de enkleste oppgavene i den internasjonale vurderingen.

Figur 1.3. Leseprestasjoner for 15-åringer



Kilde: OECD PISA 2006 database.

I PISA viser Norge relativt lite variasjon i resultater skolene i mellom, men store forskjeller innenfor de enkelte skolene. Den gjennomsnittlige økonomiske, sosiale og kulturelle statusen for skoler med elever med innvandrerbakgrunn er imidlertid betydelig lavere enn andre skoler (OECD, 2007).

I Norge oppga 4,7 % av elevene at de snakket et annet språk enn norsk hjemme, og disse elevene hadde betydelig dårligere resultater enn OECD gjennomsnittet. Dette kan imidlertid for en stor del tilskrives deres svakere sosioøkonomiske og kulturelle status (Tabell 1.3).<sup>4</sup>

**Tabell 1.3. Elevprestasjoner i PISA 2006 og språk snakket hjemme**

	Norsk eller samisk	Annet språk
Lesing	491	429
Matematikk	495	448
Naturfag	492	442

Kilde: OECD, 2007c.

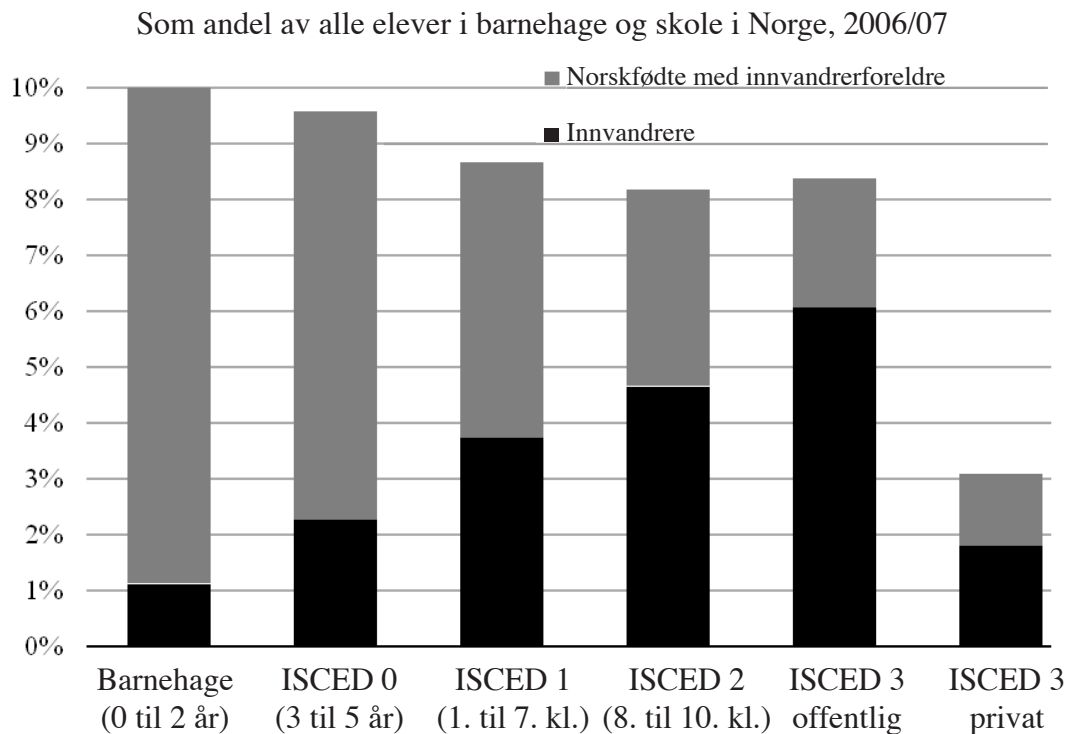
<sup>4</sup> Elever med innvandrerbakgrunn som snakker et annet språk enn norsk eller samisk hjemme, oppnådde 60 poeng færre enn andre elever i PISA 2006 naturfag, men dette gapet ble redusert til 24 poeng når det ble korrigert for sosioøkonomisk og kulturell status (Tabell 4.3, [OECD, 2007b]).

## Videregående opplæring

Andelen elever som er innvandrere, øker oppover i skolesystemet: kun omtrent 30 % av elever med innvandrerbakgrunn i offentlige videregående skoler er født i Norge (Figur 1.4). Det er sannsynlig at slike elever trenger mer støtte for å oppnå ferdigheter i norsk. Bare 88 % av unge innvandrere begynner på videregående opplæring (KD, 2009). Når de først har kommet inn, er det mindre sjanse for at de fullfører: to tredeler dropper ut av videregående opplæring. Men de som fullfører studiespesialiserende utdanningsprogram, viser høyere tilbøyelighet til å gå videre til høyere utdanning enn elever med norsk bakgrunn (Figur 1.5).

Det er stort frafall fra de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og særlig mye blant innvandrere: 45 % av innvandrerne som begynte på yrkesfaglige utdanningsprogram i 2001, hadde falt fra fem år senere, sammenlignet med 28 % for elever med norsk bakgrunn og 30 % for norskfødte med innvandrerforeldre (Utdanningsdirektoratet, 2008).

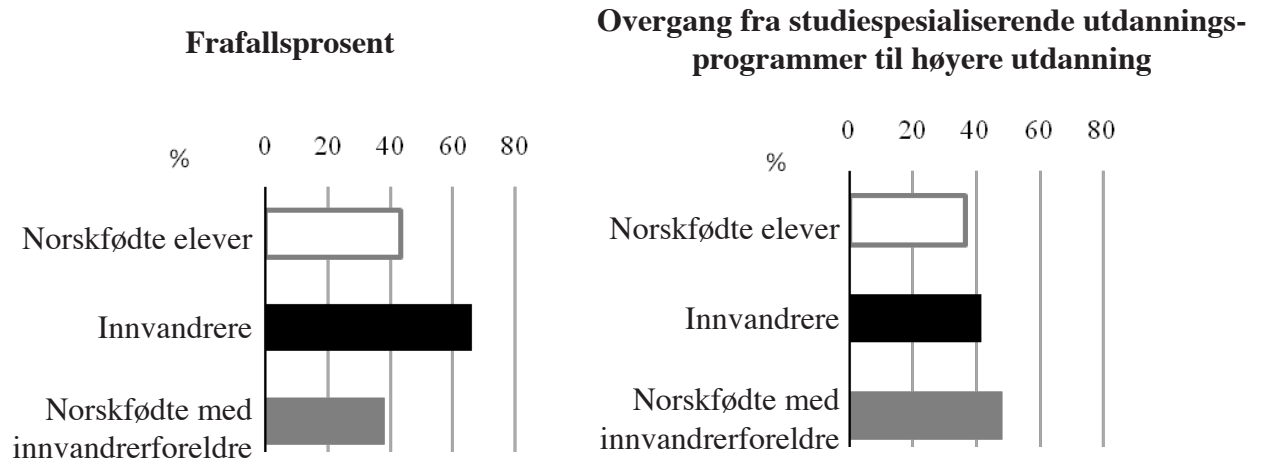
**Figur 1.4. Andel elever med innvandrerbakgrunn som tar utdanning**



Kilde: SSB

**Figur 1.5. Suksessindikatorer for elever i videregående opplæring**

2006/07



Kilde: SSB

## **Politikkutforming og implementering – problemstillinger**

### **Tverrdepartemental tilnærming til risikogrupper**

“Norge har til hensikt å bli det mest inkluderende samfunnet i verden”, har statsminister Jens Stoltenberg sagt. Den sterke politiske viljen til å fremme og oppnå sosial inkludering kommer til syne i to handlingsplaner for å motvirke fattigdom og øke inkludering. *Handlingsplan mot fattigdom* setter av 13,6 mill. kroner til direkte eller indirekte investeringer i opplæring for minoritetsspråklige barn og 67,6 mill. kroner til andre tiltak for barn og ungdom. *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering* setter av 66 mill. kroner for utdanning og språktiltak for barn og ungdom.

Selv om Norge har besluttet en helhetlig tverrdepartemental tilnærming til sosial inkludering, gjenstår det fortsatt enkelte utfordringer. *Handlingsplan for integrering og inkludering* spesifiserer mål for åtte forskjellige departementer. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har hovedansvaret for å koordinere arbeidet mellom de forskjellige departementene mens Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har hovedrollen når det gjelder å gi råd til kommuner og andre offentlige myndigheter, i tillegg til de frivillige organisasjonene og privat sektor. Til tross for disse formelle ordningene har OECD-teamet opplevd samarbeidet som ganske fragmentert.

Barnefattigdommen i Norge er en av verdens laveste, og relevante innvandrergrupper er innlemmet som målgrupper i tiltakene som skal avhjelpe barnefattigdom. Det er allikevel et betydelig antall barn som lever i fattigdom, og tallene viser at de mest utsatte gruppene omfatter minoritetsspråklige elever med ikke-vestlig bakgrunn.

## ”Likeverdig opplæring” – inkluderende opplæring og tilpasset opplæring

Utdanningsdirektoratet hevder at ”likeverdig opplæring er et nasjonalt mål og det overordnede prinsippet som dekker alle sider ved opplæringen”. *Kunnskapsløftet*, den nyeste reformen, har som mål å hjelpe elevene med å utvikle grunnleggende ferdigheter. Den forsøker å forbedre læringsutbyttet ved å endre innholdet i, organiseringen av og strukturen til utdanningsprogrammene både i den obligatoriske opplæringen og i videregående opplæring samt ved å tilby differensiert opplæring som støtter både individuell tilpasning og inkludering. ”Inkluderende opplæring” betyr at systemet må tilpasse seg den enkelte person og gruppe. Ved ”tilpasset opplæring” har man fokus på den enkelte med kunnskap om konsekvensene for fellesskapet.” Minoritetsspråklige barn inngår i målgruppene for offentlig norsk politikk, men å få til inkluderende og tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever kan medføre spesielle utfordringer.

### Generelle kontra målrettede tiltak

For å avhjelpe barnefattigdom, har for eksempel de fleste landene som har lyktes med dette, deriblant Norge, kombinert en universell tilnærming med tiltak rettet mot de mest utsatte gruppene, ved blant annet å rette tiltak mot dårligstilte områder (EU Kommisjonen, 2008).

Norge legger stor vekt på universelle tiltak med enkelte målrettede innslag, mens enkelte andre land legger større vekt på målrettede tiltak for effektivitetens skyld. I denne sammenhengen er hovedutfordringen for Norge hvordan man kan planlegge universelle tiltak som er effektive nok slik at det er behov for få målrettede tiltak.

Dette bringer oss tilbake til hvordan tilpasset opplæring eller individualisert læring faktisk praktiseres i Norge, det vil si hvordan vanlig klasseromsundervisning er tilpasset behovene til enkeltelever. Dersom tilpasset opplæring praktiseres på alle skoler, ville det gagne alle elever i risikozonen og med forskjellige læringsbehov, inkludert minoritetsspråklige elever. Dette vil imidlertid kreve tid, sterkt engasjement og forståelse, samt forskjellige strategier for å utvikle undervisningsstaben, læreplanen eller utdanningssystemet (OECD, 2006).

Det er allikevel en risiko for at praksis gjør at barn allikevel ikke får den hjelpen de i følge planene skal ha: målrettede tiltak kan skape et sikkerhetsnett for å fange opp disse elevene.

#### *Fokus og verktøy for å bygge opp under generelle eller målrettede tiltak*

Det finnes for tiden et stort antall tiltak – både generelle og målrettede – som bør kunne forbedre opplæringen for minoritetsspråklige. Satsningsområdene for de universelle tiltakene omfatter bl a forbedring av kvaliteten på grunnopplæring og tiltak for de yngste for å forbedre grunnleggende leseferdigheter, økning av kompetansen hos skoleledere og gjennomføring av nytt evalueringsverktøy og læreplan. De målrettede tiltakene omfatter bl a språk, læreplan, konsentrasjon, diagnostiske prøver på forskjellige språk og rådgivere. Tabell 1.4 presenterer noen eksempler på tiltak som brukes for tiden, men listen er på langt nær uttømmende. Den gir et lite innblikk i hvordan aktuelle tiltak både dekker forskjellige utdanningsnivåer og sorterer under ansvarsområdet til forskjellige departementer.

Tilpasset opplæring bør være et effektivt redskap for å implementere en mer omfattende universell politikk, noe som påpekes i stortingsmeldingen ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, som fokuserer på likeverd og tidlig innsats, og i stortingsmeldingen *Kvalitet i skolen*, som har fokus på å øke den generelle kvaliteten i skolen. Men stortingsmeldingen om *Læreren – rollen*

og utdanningen påpeker hvor viktig det er å forbedre skolelederes og læreres evne til å tilpasse opplæringen effektivt slik at den ivaretar stadig mer mangfoldige elevbehov.

Stortingsmeldingen *Språk bygger broer* fastsetter målrettede tiltak for å forbedre språkferdigheter og har også med enkelte universelle tilnærminger. *Likeverdig opplæring i Praksis!* er spesifikt rettet mot minoritetsspråklige elever. Den fastsetter konkrete, målorienterte tiltak og planlagte milepæler som skal øke læringsutbyttet minoritetsspråklige barn og elever i barnehager og skoler. I oktober 2008 ble dessuten Østberg-utvalget etablert. Dette er et offentlig utvalg for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.

**Tabell 1.4. Eksempler på aktuelle prosjekter som tilgodeser elever med innvandrerbakgrunn**

Prosjekt	Mål	Budsjett mill. NOK	Ansvarlig departement
Språkvurdering (SPRÅK 4)	Å undersøke språkferdighetene til fireåringer ved helsestasjonene	10	AID
Språkløftet	Følge opp barn som i følge undersøkelsen i SPRÅK 4 har svake språkferdigheter.	5	KD
Gratis kjernetid i barnehager	Å gi gratis barnehagetilbud til alle 4- og 5-åringer i områder med høy andel minoritetsspråklige barn.	27	AID
Målrettet konsentrasjon	Å gi ekstraressurser til skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever.	6	KD
Norskundervisning for asylsøkere	Å gi opp til 250 timer norskundervisning til asylsøkere i ordinære mottak.	43	AID
Utvikling av diagnostiske prøver på forskjellige språk	Å vurdere elevens utvikling uansett norskferdigheter og kognitiv utvikling.		KD
Samarbeid med Sverige om IT-redskap for undervisning i morsmål	Å utnytte eksisterende kunnskap og redskap for effektiv undervisning i morsmål.		KD
Program for basiskunnskap i arbeidslivet	Å hindre at voksne blir ekskludert fra arbeidslivet på grunn av svake grunnleggende ferdigheter.	10	KD
Nye læreplaner i norsk og morsmål for språklige minoriteter	(innført i 2007-2008)		KD
Positive rollemodeller	Å stimulere barn til å ta utdanning. Studenter fra de tre største høgskoleregionene skal fungere som mentorer for barn i grunnskolen.	3	BLD
Styrkingstiltak for barn og ungdom i store bysamfunn.	Å gi fattige barn og familier ferie- og fritidsaktiviteter og å gi ungdom med lav eller ufullstendig utdanning arbeidsmarkedstiltak.	10	BLD



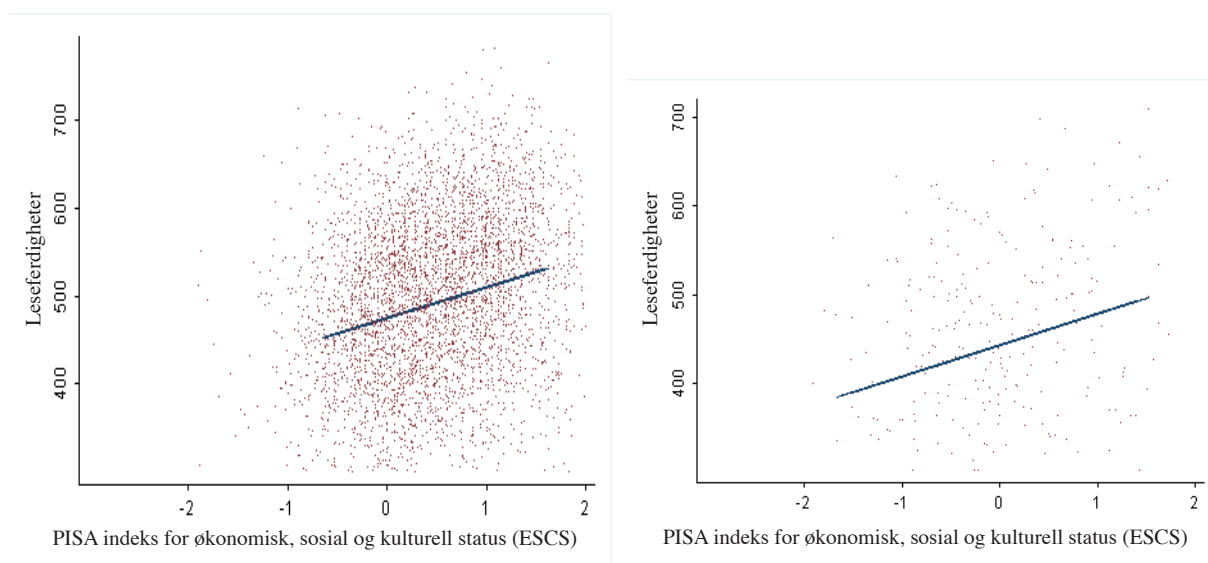
### Identifisering av målgrupper

Data om den sosioøkonomiske bakgrunnen til elever med innvandrerbakgrunn og elever med norsk bakgrunn kan bidra til å identifisere hvilke innvandrergrupper som trenger målrettede tiltak. Gjennomsnittlig kommer elever med innvandrerbakgrunn fra svakere sosioøkonomiske og kulturelle bakgrunner (Figur 1.6). Dette er spesielt merkbart blant de dårligst stilte elevene – 25 % av elevene med innvandrerbakgrunn kommer fra lavere sosioøkonomiske og kulturelle bakgrunner enn 5 % av de dårligst stilte elevene med norsk bakgrunn.

**Figur 1.6. Sosioøkonomiske kurver for PISA 2006 leseferdigheter**

Panel A. Resultater for elever med norsk bakgrunn

Panel B. Resultater for elever med innvandrerbakgrunn



Merknad: Hver prikk står for én elev avmerket etter vedkommendes leseferdigheter og sosioøkonomisk og kulturell status.

Kilde: OECD PISA 2006 database.

Teoretisk vil universelle tiltak kanskje kunne avhjelpe ulempene som følger av en ressurs svak bakgrunn, men analysen antyder at elever med innvandrerbakgrunn gjør det mindre bra også når det korrigeres for forhold i hjemmebakgrunnen. Så til tross for at universelle tiltak for å øke kvaliteten på opplæringen ville gagne alle elever i Norge, er det kanskje fortsatt behov for målrettede tiltak for minoritetsspråklige elever – særlig de med dårligst sosioøkonomisk bakgrunn. Når de er 15 år gamle, nærmer disse elevene seg overgangen enten til arbeidslivet eller videregående opplæring. Tilstrekkelig språklige støttetiltak og ekstra pedagogisk støtte og veiledning for nyankomne til Norge ville være av avgjørende betydning for en vellykket overgang.

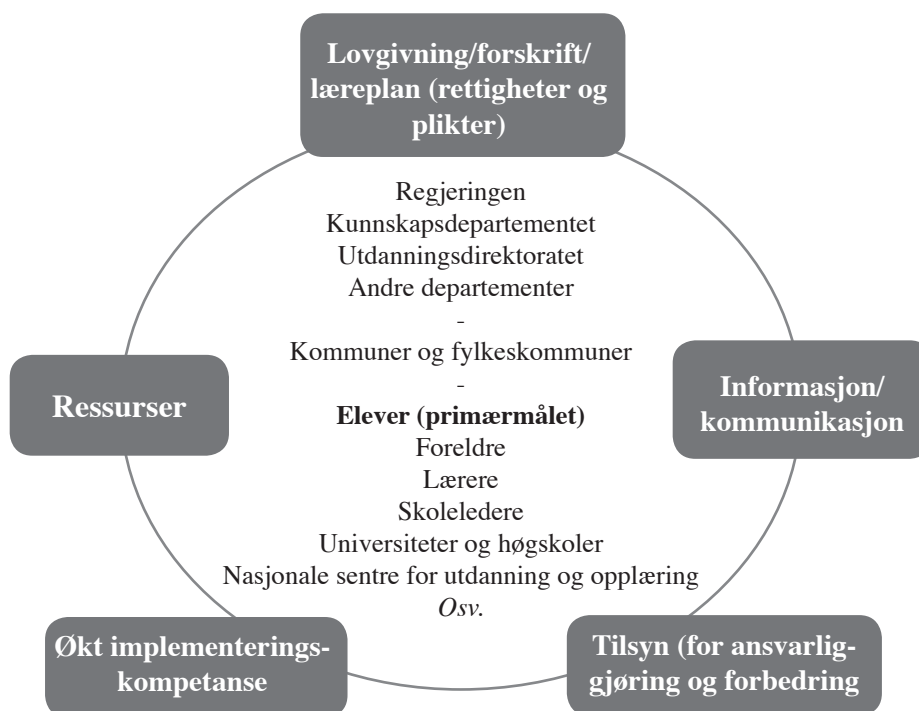
### Forsinkelser i politikk – implementering og virkning

Et annet alminnelig problem er forsinkelser som kommer når en politisk beslutning skal settes i kraft. En type forsinkelse er den som gjelder tiden det tar for en regjering å se at det finnes et politisk problem. En annen forsinkelse er tiden som går med til å fatte beslutninger om hvordan man skal handskes med et problem. En tredje type er tiden det tar å omgjøre en beslutning til et implementert politisk tiltak. Den fjerde er tiden som går fra tiltaket blir implementert til det har den ønskede virkningen.

Kunnskapsdepartementet har allerede erkjent utfordringene som ligger i opplæring for minoritetsspråklige og har fattet beslutninger for å håndtere disse. Det har en systemisk tilnærming til utbyttet av opplæringen for minoritetsspråklige, gransking av data og utføring av analyser, og har brukt lovgivningen effektivt for å møte identifiserte utfordringer som ligger i opplæringen av minoritetsspråklige. Dette gjenspeiles i de mange velfunderte utredningene og tiltak for opplæring av minoritetsspråklige. Men for å oppnå reelle forbedringer i læringsutbyttet for minoritetsspråklige elever, må det kanskje satses enda mer på effektiv implementering av de valgte politiske tiltakene. Utfordringer omfatter blant annet prioriteringer, opptrapping av vellykkede tiltak, å gjøre implementeringsprosessen mer strømlinjeformet, sikring av sammenheng mellom de forskjellige tiltakene og fastsetting av realistiske milepæler for implementeringen.

De aktuelle statlige instansene har tatt relevante initiativ, men det er allikevel på sin plass å øke oppmerksomheten mot rettighetene og pliktene til andre parter, inkludert minoritetsbarna og deres familier, samt få til sterkere koordinering mellom disse. Det betyr å satse på: a) informasjon og kommunikasjon, b) tilsyn, c) kompetanseheving og d) ressursdeling, med primærgruppen (elevene) i sentrum (Figur 1.7).

**Figur 1.7. Statlige styringsredskap for å koordinere implementering av politisk valgte tiltak**



## LITTERATUR

European Commission (2008), *Child poverty and well-being in the EU: current status and way forward*, European Commission, Brussels.

IEA (2007), *PIRLS 2006 International Report – IEA’s Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Boston College, Boston.

Utdanningsdirektoratet (2008), *Utdanningsspeilet 2007*, Utdanningsdirektoratet, Oslo.

Kunnskapsdepartementet (2009), *OECD Thematic Review on Migrant Education - Country Background Report for Norway*. Tilgjengelig på: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/44/42485380.pdf>

OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Norway*, OECD, Paris.

OECD (2008b), *OECD Immigration Outlook*, OECD, Paris.

OECD (2007a), *PISA 2006 – Science Competencies for Tomorrow’s World, Volume 1*, OECD, Paris.

OECD (2007b), *PISA 2006 – Volume 2: (PISA 2006 – Bind 2): Data/Données*, OECD, Paris.

OECD (2006), *Schooling for Tomorrow: Personalised Education*, OECD, Paris.

SSB (2009), *SSB: Innvandring og innvandrere – tabeller og oversikter*. Tilgjengelig på: <http://www.sb.no>

SSB (2004), *Karakterer på tvers av norske ungdomsskoler – hva kan forklares ved elevsammensetning og skolens ressurser?*, SSB, Oslo

## KAPITTEL 2: POLITIKK PÅ OMRÅDET

Det å være minoritetsspråklig elev kan ha betydelig innvirkning på vedkommendes faglige prestasjoner. I Norge, som i de fleste OECD land med tilgjengelige tall, er sosioøkonomisk status og manglende språkferdigheter store hindringer når det gjelder å øke de faglige prestasjonene til 15-årige minoritetsspråklige elever. Tiltak for å håndtere disse hindringene må prioriteres, i tillegg til andre faktorer som kunne tenkes å påvirke minoritetsspråklige elevers læringsutbytte.

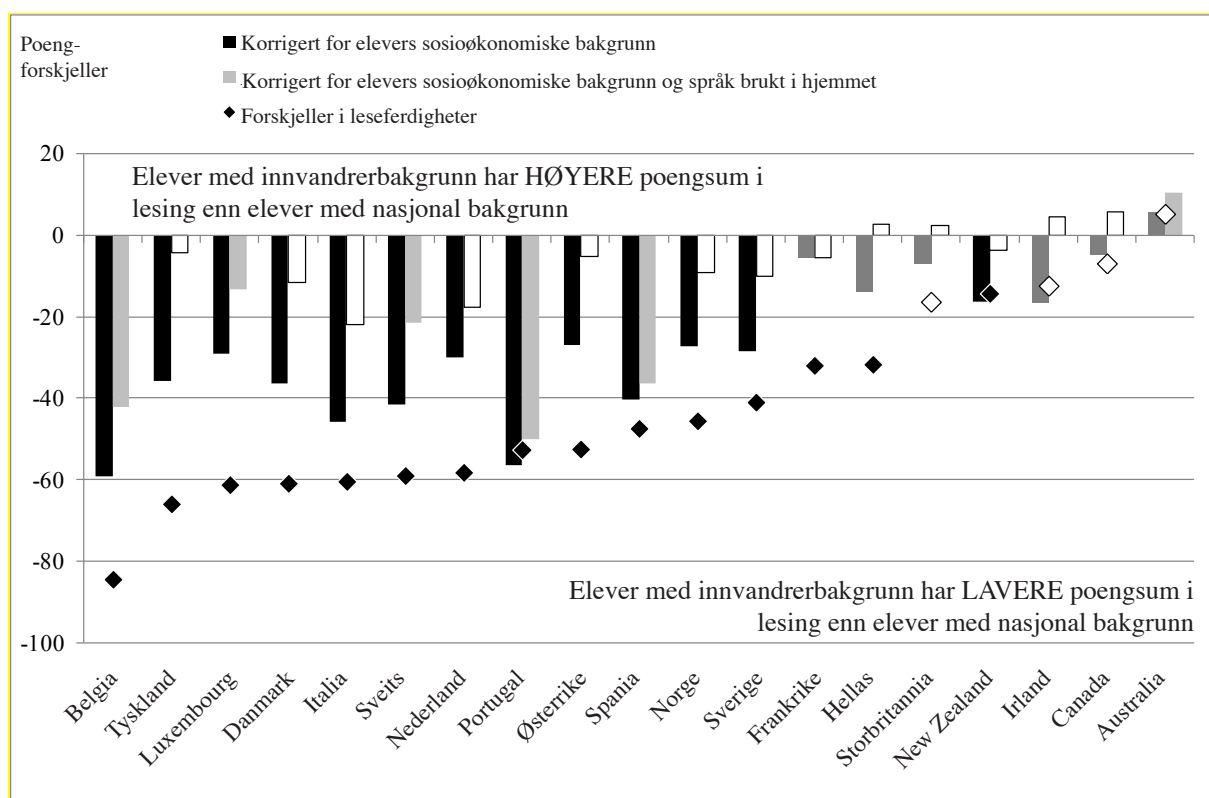
Kunnskapsdepartementet har definert målområder for tiltak og tar nå en rekke politiske initiativ som dekker alle utdanningsnivåer. Det er imidlertid behov for å øke tilgangen på barnehagetilbud av høy kvalitet for alle, særlig for minoritetsspråklige barn under 3 år. Det er også nødvendig å oppmuntre grunnskoler og videregående skoler til å være mer responsive for det økende språklige og kulturelle mangfoldet blant elevene. Det er en prioritet å øke kompetansen til lærere og skoleledere. Dessuten kan det gjøres større innsats for å forankre opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i skolens praksis ved å gjøre språklige støttetiltak til en integrert del av læreplaner, lærerutdanning og forskning, ved å gi mer støtte til yrkesfaglig opplæring, som f.eks. yrkesrettet språkopplæring og yrkes- og karriereveiledning, og ved å kompensere skillene i læringsmiljøene i hjemmene. Dette kan gjøres for eksempel gjennom forlenget skoledag, leksehjelp, mentorer med innvandrerbakgrunn og støtte til innvandrerforeldre.

Med reformene som er planlagt eller er underveis, kan Norge se frem mot en bedre håndtering av regionale variasjoner gjennom å fremme kunnskapsdeling og styrke skolenes ansvar. For å forbedre skolesystemet, kan Norge også satse mer på å overvåke utviklingen og bruke underveisevaluering på alle nivåer – klasserommet, skolen og systemet.

## Innledning

Det å være minoritetsspråklig elev kan ha betydelig innvirkning på vedkommendes faglige prestasjoner. Det er signifikante forskjeller mellom leseferdighetene til 15-år gamle elever med innvandrerbakgrunn og elever med nasjonal bakgrunn i alle OECD-land det foreligger data fra, bortsett fra fire (Figur 2.1). I Norge forklarer den sosioøkonomiske bakgrunnen til elever med innvandrerbakgrunn nesten halvparten av forskjellene i leseferdigheter. Forskningsresultater antyder at sosioøkonomisk bakgrunn og manglende språkferdigheter i vertslandet utgjør store hindringer når det gjelder å øke de faglige prestasjoner til elever med innvandrerbakgrunn: i Norge og de fleste OECD-land er det ikke lenger signifikante forskjeller i leseferdigheten til elever med innvandrerbakgrunn og elever med nasjonal bakgrunn i 15-årsalderen når det korrigeres for deres sosioøkonomiske bakgrunn og språket de snakker hjemme (Figur 2.1).

**Figur 2.1. Forskjeller i leseferdigheter mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever med nasjonal bakgrunn**



Merk: Statistisk signifikante forskjeller er merket med mørkere fargetone.

Kilde: OECD, PISA 2006 database.

Dette kapitlet tar først for seg politikken på tre områder. For det første, barnehager, spesielt for barn som er tre år eller yngre. For det andre, skoler og samfunnet, inkludert lærere og skoleledere, språklæring, yrkesfaglig opplæring og pedagogisk støtte utenom skolens kjerneid. For det tredje, forvaltningen, herunder variasjonen mellom fylker og kommuner og tilsyn og evaluering. For hvert av disse områdene diskuteres sterke sider, utfordringer og politiske retninger.

## **Opplæring og omsorg for de yngste barna (barnehager)**

### **Sterke sider**

#### *Politisk vilje og økonomisk satsing*

Norge har sterk politisk vilje og legger inn betydelige midler for å tilby generell og økonomisk overkommelig adgang til barnehager. Betydningen av barnehager blir beskrevet i Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007)... *Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Politisk vilje følges opp av økonomisk satsing. Finansieringen har økt fra 4 milliarder kroner i 2000, til 11,9 milliarder i 2005 og 18 milliarder i 2007. Over de siste fem årene har andelen barn i alderen 1 til 5 som går i barnehage gradvis økt. Andelen var på 87 % i 2008.

Fra og med 2009 har alle barn med foreldre som ønsker det, en lovfestet rett til plass i en god barnehage. Det kan bli aktuelt med betydelige tilleggssummer i nær fremtid for å garantere denne individuelle, lovfestede retten. Det kan bety at man må gjøre økonomiske omprioriteringer mellom de forskjellige utdanningsnivåene både nasjonalt og lokalt. Trondheim kommune, for eksempel, har i løpet av de siste to årene brukt nasjonale midler for å bygge nye barnehager med over 1 000 nye plasser.

Regjeringen har også forpliktet seg til at barnehager skal være økonomisk overkommelig for den enkelte bruker. Rammene settes slik at det er en maksimumspris å betale pr. måned. I 2008 var denne 2 330 kroner, noe som dekker mellom 22 og 30 % av driftskostnadene. Resten av driften dekkes av stat og kommuner. Regjeringen har også lansert et pilotprosjekt: ”*Gratis kjernetid i barnehager*” for alle fire- og femåringer i områder der det er en høy andel minoritetsspråklige barn. Prosjektet fokuserer på samarbeid med foreldrene og på kompetansebygging for personalet.

#### *Språkutvikling i de første leveårene*

Norge legger stor vekt på språkutvikling i tidlige år. Stortingsmelding nr. 16 ... *og ingen stod igjen* presenterer klare mål som vektlegger hvor viktig det er å gi språkstimulering til de minste barna. Dette tiltaket er særlig nyttig for minoritetsspråklige barn, som har færre muligheter hjemme til å lære norsk av sine foreldre. I tillegg vil den reviderte *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* kreve at barnehager aktivt støtter barna i bruk av morsmålet samtidig som de fremmer deres språkferdigheter i norsk.

Strategiplanen *Likeverdig utdanning i praksis!* presenterer også det klare mål om å forbedre språkferdighetene til minoritetsspråklige barn i førskolealder, og vektlegger hvor viktig det er å utvikle en allsidig språklig utvikling for denne aldersgruppen. Satsingsområder er blant annet språkvurdering og oppfølging (f eks SPRAK 4 og Språkløftet), språkstimulering for dem som ikke har barnehageplass (f eks pilotprosjektet med ambulerende pedagoger) og tospråklig opplæring i barnehagen (f eks familielæringsmodeller [se Boks 2.1]).

### **Boks 2.1. Familielæringsmodeller**

*Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* (NAFO) i samarbeid med Utdanningsdirektoratet prøver for tiden ut et utviklingsprosjekt som undersøker forskjellige modeller for tospråklig opplæring. Eksempler på slike modeller omfatter blant annet:

#### **Åpen barnehage med bibliotek: Bedre skolestart – for barn og foreldre**

Denne modellen har som mål å: i) stimulere barnas språklæring; ii) forberede både barn og foreldre for skolestart; iii) øke foreldrenes deltakelse i språkstimulering og leksearbeid; iv) rekruttere barn til vanlige barnehager; v) prøve ut og utvikle familielæringsprinsipper; og vi) oppmuntre familier til å lese bøker og bruke bibliotekene.

Førskolelærerne arbeider med fire- og femåringer og foreldrene deres. Foreldrene er velkomne til å være sammen med barna når som helst i løpet av dagen og ta del i læringsaktiviteter annen hver uke, som for eksempel samtaler, turer, lage bøker og spille spill. Andre institusjoner, som for eksempel helsestasjonen, besøker også barnehagene. En gang i uken møtes barna og foreldrene i de deltakende barnehagene på et lokalt bibliotek og leser, forteller eventyr, spiller spill og lager bøker. Foreldrene lærer å lese og blir oppmuntret til å låne bøker på biblioteket. Foreldrene oppmuntres til å lese både på morsmålet og på norsk, for å stimulere språkutvikling.

#### **Familielæring inkludert norskopplæring for førskolebarn og deres mødre**

Denne modellen har som mål å: i) tilby norskspråklig stimulering til fire- og femårige minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehagen; og ii) inkludere mødrene deres gjennom informasjon og diskusjon om utdanning og samfunnsrelaterte temaer som for eksempel det norske skolesystemet, norske tradisjoner, helsetjenester, familiens kosthold og andre støttetiltak.

Én kommune har hatt dette tilbudet i flere år, og resultatene på språkprøver viser at det er en effektiv måte å utvikle deltakernes språkferdigheter på. I følge rapportene har mødrene hatt positivt utbytte. Med disse tjenestene ønsker de å bli en god forelder i det norske miljøet og hjelpe sine barn. De blir oppmuntret ved å få venner og nettverk med andre mødre, som de ellers muligens ikke har sjansen til å få til.

#### **Samarbeid mellom barnehagen, skolen og biblioteket: Lesevenner**

Denne modellen har som mål å: i) utvikle både barnas morsmål og norsk som andrespråk; ii) styrke det flerkulturelle perspektivet i skoler og barnehager; iii) utvikle gode samarbeidsformer mellom utdanningsinstitusjonene og barnas hjem, og iv) øke familiens bruk av det lokale biblioteket.

Tiåringer forbereder seg på å fortelle historier på morsmålet sitt. På skolen øver de seg på å lese bøker og så leser de for familien hjemme. Etter at de har øvd, besøker de to barnehager der de sitter sammen med barnehagebarn med samme morsmål og leser fortellingene til dem. Etter disse lesestundene kan barnehagebarnas foreldre låne de samme bøkene.

Kilde: Rapporter fra OECD- besøket til Norge, februar 2009.

## Utfordringer

Det er en hovedutfordring å tilby full barnehagedekning av god kvalitet i alle kommuner. Mangel på barnehageplasser er én grunn til at det er lav deltakelsesandel i enkelte regioner. For å stimulere flere kreative og lokale løsninger, planlegger regjeringen å gi kommunene mer selvstyre med hensyn til finansiering ved å gå over fra øremerket finansiering til sektortilskudd. Men enkelte hovedaktører er bekymret for at lovverket kanskje ikke vil bli respektert og at endringene i finansiering kan bety lavere ressursbruk på barnehager, særlig i enkelte kommuner som har andre prioriterte satsingsområder. Det er viktig at alle kommunale ledere følger opp alle barns rett til barnehageplass og effektivt forvalter endringen i finansieringsmåten.

Barnehagedekning bør følges av kvalitet. Internasjonale rapporter sier at effektive barnehageplaner må være ”langsiktige, intensive og implementert av velkvalifiserte og motiverte personer” (Heckmann, 2008). I internasjonal sammenheng har Norge en relativt sterk barnehagedekning, og dette kunne utnyttes til å heve kompetansen til barnehagepersonalet.

En annen utfordring er at minoritetsspråklige barn er underrepresentert i barnehager. Dette kan skyldes flere faktorer, blant annet nasjonale forskrifter, prisen og kulturelle normer for hvor gamle barn bør være i når de begynner på førskole osv (M.S Otero & A. McOoshan, 2005; Eurydice, 2009). Men i Norge er familienes økonomiske situasjon en av hovedårsakene til at noen minoritetsspråklige barn ikke går i barnehage. To hovedfaktorer er funnet.

*For det første* betales det kontantstøtte til foreldre som er hjemme med barn under tre år uten barnehageplass. Denne ordningen er særlig attraktiv for foreldre med lavt utdanningsnivå og liten aktivitet i arbeidslivet og virker som en drivkraft til å holde barnet borte fra barnehagen. Det er en mye større andel ikke-vestlige innvandrereforeldre som benytter seg av kontantstøtten – i Oslo i 2004 var det 84 % av de ikke-vestlige innvandrereforeldrene som mottok kontantstøtte sammenlignet med bare 33 % av majoritetsbefolkningen.

*For det andre* er foreldrebetalingen høy. Selv om grunnopplæring i Norge er gratis, er ikke førskoletilbudet det. Barnehager blir sterkt subsidiert, og de fleste kommunene tilbyr såkalte gratisplasser for barn fra familier med dårlig økonomi. Men den totale foreldrebetalingen kan allikevel være alt for høy for de aller fattigste familiene.

## Politiske valg

### *Gjøre kommunene mer ansvarlige*

Det første man kan gjøre er å forsterke det institusjonelle miljøet. For å ha den ønskede virkningen forutsetter regjeringens satsing på garanterte barnehageplasser at det er et institusjonelt miljø der kommunene blir gjort ansvarlig for tilgang og kvaliteten på barnehageplasser for alle uavhengig av bakgrunn.

Lovgivning er et effektivt strategisk redskap, dog ikke uten fallgruver. Lokal oppfølging er et generelt problem som ofte gjelder tilgang eller diskriminering (Bhandal og Hopkins, 2007). De statlige myndighetene påtar seg hovedansvaret gjennom lovgivning, men kommuner og barnehageeiere er kanskje ikke klar over lovgivningen eller oppfyller kanskje ikke sine forpliktelser. De som har rettigheter, vet kanskje ikke om disse eller er kanskje ikke i stand til å



hevde sine rettigheter. Det er avgjørende at regjeringen sikrer ansvarlighet og fremmer ansvar på alle relevante nivåer.

For å oppnå dette må det etableres tilsynssystemer for både dekning og kvalitet i barnehagene. Nøkkelindikatorene bør samsvare med målene i *Handlingsplan for integrering og sosial inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for sosial inkludering*. Eksempler kan være blant annet antall barn med barnehageplass (med opplysninger om alder, kjønn og språk snakket i hjemmet), antall førskolelærere (med opplysninger om alder, kjønn, kvalifikasjoner og språk snakket i hjemmet) og gjennomsnittlig forhold mellom antall førskolelærere og barn i barnehagen.

I Nederland har man etablert et eget system for tilsyn med resultatene av barnehagepolitikken (innbefattet tilgang og kvalitet). I 2006, 2008 og 2010 blir kommunene bedt om å oppgi informasjon som for eksempel hvordan de definerer risikobarn og data om for eksempel deltakelsesandel, program, opplæring av ansatte, til Det nasjonale tilsynet for førskoleopplæring (*Landelijke Monitor Voor-en Vroegschoolse Educatie*).

Kompetansen må også forsterkes i kommunene og i barnehagene. Kommunene spiller en meget viktig rolle i Norge. De sentrale myndighetene kunne bruke tilsynssystemene for å finne fram til kommuner som trenger ekstra støtte. KS ville også kunne få en sterkere rolle i forbindelse med kommunenes kompetanseheving.

#### *Begrensning av økonomiske hindringer*

Det andre man kan gjøre er å ta for seg de økonomiske hindringene som gjør det vanskelig for lavinntektsfamilier generelt å ta i mot en barnehageplass, noe som angår innvandrerfamilier uforholdsmessig mye. Regjeringen har satset på å sikre økonomisk overkommelige plasser gjennom fastsetting av lavere maksimalpris, men prisen er fortsatt relativt høy for fattige familier, særlig innvandrerfamilier, som for det meste er flyktninger sannsynligvis uten fullført grunnskoleutdanning. Dette skulle tyde på at det er rom for å redusere maksimalprisen enda mer for fattige familier.

Men å redusere maksimalprisen for alle foreldre ville være en stor budsjettbelastning og gi ekstra stønad til de familier som allerede bruker barnehageplass. Det er kanskje mer effektivt med målrettede tiltak for å sikre rimelig tilgang. Staten vil måtte utvikle et sett kriterier for å finne ut hvem som har rett på gratis plass eller subsidierte priser. Disse kriteriene kunne omfatte fars inntekt, mors utdanningsnivå, resultat av språkvurdering for fireåringer osv.

Det ville også være rom for å utvide antallet gratis barnehageplasser i tråd med Tiltak 1 i *Likeverdig opplæring i Praksis!* For å få til dette bør staten, NAFO og kommunene også samarbeide for å planlegge et mer effektivt tilbud om gratis kjernetid i barnehager.

Kontantstøtte fungerer som enda en økonomisk hindring da den medfører inntektstap dersom barnet går i barnehage. Reglene for tildeling av denne støtten bør imidlertid justeres forsiktig siden det ville ha negative økonomiske konsekvenser for familier med lav inntjeningssevne dersom den fjernes totalt. Dette vil i sin tur ha negativ innvirkning på barnets hjemmemiljø. Men til tross for dette må man ta for seg de negative virkningene kontantstøtten har på barnehagedeltakelse.

### *Tettere samarbeid med foreldre*

En tredje mulighet vil være å legge mer vekt på tettere samarbeid med innvandrerforeldre, gjennom en lang rekke tiltak. Kommunene kunne for eksempel tilby flere voksenopplæringskurs i barnehager og skoler. Det finnes effektive eksempler på barnehagetilbud som ledsages av voksenopplæring for foreldre i samme lokaler slik at mødre kan spare tid, drive nettverksbygging med andre innvandrerforeldre og ikke være redd for å forlate barna siden de er i samme bygningen. Wien i Østerrike tilbyr tyskkurs til mødre i barnehagen eller skolen der barna deres går. Det samles ikke inn data for å kunne si noe om hvilken virkning dette har på prestasjonene, men en foreløpig evaluering viser til positive holdninger blant skoleledere, lærere og foreldre, og til positive virkninger for skolemiljøet og kommunikasjon mellom skole og hjem. (Wroblebski og Herzog-Punzenberger, 2009)

Kommunene kunne også samarbeide tettere med barnehager og skoler for å tilby forskjellige voksenopplæringsprogram. Kurs i foreldreomsorg kan ha avgjørende betydning for denne aldersgruppen fordi kvaliteten på læringsmiljøet i hjemmet er avhengig av foreldrene. I tillegg finnes det internasjonal forskning som viser at foreldreengasjement er en av de viktigste faktorene for kvalitet i barnehagen (Barnett, 1995; Reynolds, 2004; Heckmann, 2008). Foreldrenes ferdigheter når det gjelder omsorg for barnet, lese- og skrivekyndighet og formell grunnopplæring for dem selv kunne også være en prioritet.<sup>5</sup>

Regjeringen kunne også oppmuntre kommunene til å gi "hjemme-førskoletilbud" for barn som er tre år og yngre. Mangel på tillit til kvaliteten i barnehagen og forskjellige kulturelle normer (som når barn bør begynne i førskole) kan være hindringer for innvandrer deltakelse. Hjemmebesøk er ofte effektive tiltak for å hjelpe isolerte familier, dekke de spesifikke behovene til de enkelte familiene og øke barnets kognitive evner (Lombard, 1994; Alder, 1995; Burgon, 1997; Gomby, 2005). I Australia, Chile, Israel, Mexico, Nederland, New Zealand, Tyrkia, Tyskland og USA har man innført en ordning for hjemmeundervisning for førskolebarn (HIPPY, *the Home Instruction Programme for Pre-school Youngsters*). Dette kunne gjøres gjennom å utvide Oslo kommunes pilotprosjekt med ambulerende pedagoger slik at den gjelder for barn som er tre år eller yngre, og dra nytte av erfaringene fra fire- og femåringene (Tiltak 3 i handlingsplanen). Modellen kunne prøves ut i Oslo og så spres til relevante kommuner, hvor det er betydelige forskjeller i barnehagedeltakelse mellom minoritetsbarn og majoritetsbarn.

---

<sup>5</sup> Eksempler på program som er beregnet på å imøtekomme innvandrerforeldres forskjellige behov er bl. a. Familieinvolveringsprogram (f eks Irland, Israel, Nederland, New Zealand, Norge, Sverige, Tyskland, USA, Østerrike, osv); Språklæring for arbeidsplassen (f eks Australia, Canada, Irland, Sverige, USA, osv); undervisning om skolesystemet og rettigheter og plikter i samfunnet generelt, hvordan bruke folkebiblioteket osv (f eks Irland, Norge, Sverige, osv); språkkurs for voksne inkludert hvordan lese bøker for barn, osv (f eks Sverige, osv.);blandede kurs der foreldre og barn kan delta sammen og f eks lære vertsspråket og matematikk sammen, osv. (f eks Sverige).

**Boks 2.2. Anbefalinger: barnehager**

- Skape et institusjonelt miljø der kommuner blir ansvarliggjort med hensyn til tilgang og kvalitet på barnehager og omsorg for alle uansett bakgrunn.
  - Organisere tilsynssystemer for tilgang og kvalitet på barnehager
  - Gi kommunene kompetansehevingsmuligheter
  
- Begrense økonomiske hindringer som stopper innvanderforeldre fra å benytte seg av barnehagetilbud.
  - Gi gratis plass eller bestemme lavere egenandel for fattige familier.
  - Justere kontantstøtteordningen slik at man unngår at den oppmuntrer til å la være å benytte seg av barnehagetilbud
  
- Utvikle program for tettere samarbeid med innvanderforeldre og samfunn
  - Utvikle flere og varierte voksenopplæringsprogram som tilbys i barnehagen eller på skolen
  - Utvikle hjemmebasert opplæringsprogram spesielt beregnet på barn som er tre år eller yngre

## Skoler og lokalsamfunn

### Sterke sider

#### *Politisk støtte for å heve lærernes kompetanse og kvalifikasjoner*

Mens OECD-rapporteringen pågikk, presenterte regjering en ny stortingsmelding om lærerutdanning, St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren – rollen og utdanningen*. Her konstaterer regjeringen den viktige rollen lærere har når det gjelder å øke elevenes læringsutbytte, og påpeker fire hovedområder for handling: økt kvalitet i lærerutdanningen, bedre rekruttering til læreryrket og lærerutdanningene, tettere oppfølging av og støtte til nyutdannede lærere og mer relevant FoU for grunnutdanning og etter- og videreutdanning av lærere.

Regjeringen ser at det er behov for å forsterke ytterligere det flerkulturelle perspektivet i lærernes praksis. Handlingsplanen *Likeverdig opplæring i praksis!* fokuserer på å skape en flerkulturell, inkluderende og likeverdig opplæring. Norge har allerede innført flerkulturell opplæring og kulturelt mangfold som en obligatorisk del av alle fireårige lærerutdanninger. De fleste norske universiteter og høyskoler har også valgfrie etterutdanningstilbud som kan tas i forbindelse med arbeid (varierer fra korte kurs som varer én til fem dager til en fullstendig mastergrad) i flerkulturell forståelse og flerkulturell pedagogikk.

#### *Sterk språklig støtte for norsk i skolen – politisk, juridisk, økonomisk og teknisk støtte*

Hovedmålet for språklige støttetiltak i Norge er at elever skal kunne mestre det norske språket så fort som mulig slik at de kan gå over i den ordinære undervisningen. Elever i grunnopplæringen som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett på særskilt norskundervisning og, om nødvendig, morsmålsundervisning. Den lovfestede retten til særskilt norskundervisning er ment å gjelde alle minoritetsspråklige elever men burde være spesielt nyttig for nyankomne, eldre elever som begynner i det norske skolesystemet noe senere i opplæringsløpet. Skoler har anledning til å søke om ekstra midler i henhold til hvor mange minoritetsspråklige elever de har som trenger særskilt språkundervisning.

Innføringsprogrammene som tilbys nyankomne elever varierer noe mellom kommuner og skoler med hensyn til organisering, innhold og omfang, avhengig av kommunenes og skolenes kapasitet, minoritetsspråklige elevenes faglig bakgrunn osv. I Oslo, for eksempel, tilbyr enkelte skoler såkalte mottaksklasser i ca 10 måneder før elevene går over i ordinære klasser. Men i andre deler av landet kan elever bli i innføringsklasser lenger, der overgangen til ordinære klasser avhenger av hvor dyktig eleven er i det norske språket. En undersøkelse fra 2005 viste at anslagsvis 80 % av elevene som trengte språklig støtte, ble tatt inn i ordinære klasser men fikk tilbud om egne klasser i særskilt språkundervisning (OECD, 2006).

For tiden har Norge en systemisk tilnærming til språklig støtte gjennom læreplanene. Det er ikke alle land som har bestemte læreplaner eller rammeplan for støtte i andrespråket (OECD, 2006; jf Vedlegg C). Det nye *Læreplanverket for Kunnskapsløftet* innførte to nye komponenter for grunnopplæringen (*Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter*). De nye læreplanene fokuserer på å øke elevenes norskferdigheter ved å tilrettelegge undervisningen til det nødvendige nivået. *Læreplanen for grunnleggende norsk for språklige minoriteter* har kommet istedenfor norsk som andrespråk. Til tross for at det enda ikke har vært vurdert hvor effektiv denne omleggingen av læreplanen har vært,

kan det være et effektivt middel for å endre fagets lave status dersom elevene får karakter slik de gjør det i andre fag. Fra Sverige rapporteres det om problemer forbundet med fagets lave status og dermed farer som for eksempel ekskludering av elever som tar faget og undervisningens kvalitet (Parszyk, 1999; Gruber, 2004; Det svenske skolverket, 2008).

Læreplanene følges av implementeringsredskap, dvs. et redskap for mappevurdering og lærerveiledninger. Læreplanene anses å være overgangsprogram for å la elevene mestre norsk på et tilfredsstillende nivå slik at de deretter kan delta i den ordinære undervisningen.

Det foreligger dessverre ikke grundig forskning som kan si noe om hvilke typer språklige støtteprogram som er effektive. Tilgjengelig meta-analytisk forskning på tospråklig undervisning viser motstridende resultater (Nusche, 2009). Der det rapporteres om positive effekter fra morsmålsundervisning på læringsutbytte, er disse avhengig av andre viktige faktorer som for eksempel læringens varighet (Ramirez, Yuen & Ramey, 1991; Thomas & Collier, 2002; Bakken, 2003; Det svenske skolverket, 2008).

#### *Lovbestemt støtte for norsk språk og grunnutdanning for voksne*

Voksne innvandrere med oppholdstillatelse har rett og/eller plikt til å delta på gratis kurs i norsk språk. Voksne uten grunnskoleutdanning har også rett på slik utdanning. I 2007/08 deltok 4 128 voksne i ordinære grunnskoleprogram, derav 70 % minoritetsspråklige. Omtrent 95 % av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne var minoritetsspråklige. Omtrent 23 000 personer med innvandrerbakgrunn deltok på norsk språkkurs. Kommunene har ansvaret for å spre informasjon om kurs i norsk språk som er tilgjengelig for voksne minoritetsspråklige og om voksnes rett til grunnopplæring. Oslo er en av kommunene som har et aktivt program rettet mot innvandrerforeldre, for eksempel ved bruk av informasjonsplakater på det offentlige transportnettet.

#### *Støtte for morsmål og tospråklig undervisning*

Som antydnet ovenfor, gir ikke forskningen klare svar når det gjelder hvilken effekt tospråklig undervisning, morsmålsundervisning og studieveiledning på morsmålet har på læringsutbyttet til minoritetsspråklige elevers læringsutbytte. Men noe forskning viser at morsmålsundervisningen har bredere ringvirkninger, ikke nødvendigvis på læringsutbyttet, men for eksempel som økt motivasjon, bedre selvtillit, enklere kommunikasjon mellom skolen og familiene, osv. (Driessen, 2005; Brind m.fl, 2008).

Til tross for at det ikke kan påvises noen direkte sammenheng mellom morsmålsundervisning og læringsutbyttet, kan de nevnte virkninger på motivasjon og selvtillit ha positiv effekt på elevenes prestasjoner. Både PISA 2006 og nasjonal forskning viser at minoritetsspråklige elever i Norge er meget motiverte, og PISA 2006 viste at høyere motivasjon og engasjement i naturfaglige aktiviteter var alle positivt forbundet med prestasjoner i naturfag (OECD, 2007).

Når det gjelder den faktiske organiseringen av morsmålsundervisning, møter skolene imidlertid ofte praktiske utfordringer. Dette kan være forskjellige gruppestørrelser og gruppesammensetning for de minoritetsspråklige elevene, problemer med å skaffe kvalifiserte lærere for de forskjellige språkene/nivåene og å få tilstrekkelig med midler til å sikre alle lik adgang, osv. For å håndtere utfordringer relatert til logistikk og kostnader, har regjeringen innledet et samarbeid med den svenske regjeringen om bruk av de eksisterende nettbaserte læremidlene for

morsmålsundervisning.<sup>6</sup> Det ble i 2005 utviklet et felles rammeverk for en treårig bachelorutdanning for morsmåls lærere, tospråklige lærere og tospråklige assistenter for å sikre tilgang på kvalifiserte lærere. Dette kurset tilbys ved ni høyskoler.

#### *God yrkesfaglig opplæring med omfattende bruk av læreplasser*

Mange av de dyktigste norske elevene i yrkesfaglig opplæring har toårige lærekontrakter som fører fram til ansettelse. Disse læreplassene har høy status og er ikke stigmatisert slik de blir i enkelte andre land. Faktisk har modellen med to år i videregående skole etterfulgt av to års læretid (2+2) mange elementer av ”beste praksis”, som for eksempel tilslutning fra partene i arbeidslivet, økonomiske midler og konsekvente signaler fra politikerne om modellens betydning som innføring til arbeidslivet. Antall læreplasser tilbudt og antall søkere som har fått lærekontrakt, har vært økende de seneste årene (OECD, 2008).

#### *Tilbud fra kommuner og skoler om fritidsaktiviteter, kulturelle tiltak og læringsstøtte*

Norske elever har tilgang til mange forskjellige organiserte aktiviteter utenom skoletiden, som for eksempel idrett, musikk, utøvende kunst og diverse frivillige organisasjoner. Slik har elevene anledning til å ta del i aktiviteter som foreldrene kan ha problemer med å tilby. Siden 1. januar 1999 har alle kommuner hatt en lovfestet plikt til å tilby skolefritidsordninger (SFO) før og etter skoletid for barn i barneskolens første fire år (syv år for barn som har spesialpedagogiske behov). SFO skal tilby barn kultur- og fritidsaktiviteter, men uten pedagogisk fokus.

Det finnes planer om å gi alle elever flere læringsmuligheter gjennom forlengelse av skoledagen. I løpet av 2007-08 ble skoledagen forlenget i 11 kommuner i henhold til Tiltak 4.1.1 i Stortingsmelding nr. 31 *Kvalitet i skolen*. Målet med å forlenge skoledagen var å gi elever flere muligheter til å mestre *Kunnskapsløftets* grunnleggende ferdigheter og tilby leksehjelp i tillegg til måltider og fysiske aktiviteter.

I tillegg finnes det mange eksempler på kommunale pedagogiske støttetiltak, som for eksempel leksehjelp, mentorprogram og enkelte steder utvidet åpningstider for skoler. Oslo kommune gir økonomisk støtte til skoler med høy andel elever med innvandrerbakgrunn slik at de kan tilby utvidede tjenester. Rommen barneskole, for eksempel, er åpen fra kl. 07.00 til kl. 23.00 hver dag hele året. Skolen tilbyr tjenester som folkebibliotek, kulturhall, idrettshall og læringsarena for familier.

Strategiplanen *Likeverdige opplæring i praksis!* inneholder tiltak der skolene skal samarbeide med folkebibliotekene for å stimulere til lesing blant minoritetsspråklige elever. Noen skoler tilbyr også opplæring til foreldrene, inkludert norskspråklig undervisning for foreldre med ingen eller dårlige norskkunnskaper.

#### *Økende bevissthet om foreldre og innvandrersamfunn som ressurser*

Flere innvandrersamfunn organiserer morsmålskurs i helger eller etter skoletid, inkludert kulturelle aktiviteter for barn og unge voksne. Også slike tilbud varierer sterkt mellom kommunene og, ikke minst, mellom innvandrersamfunnene. Den best organiserte morsmålsopplæringen tilbys på polsk

<sup>6</sup> <http://modersmal.skolutveckling.se>

(ambassaden og klubber), tamilsk (kultur- og ressursentre) og arabisk (moskeer), men det er mange eksempler på aktiviteter organisert av foreldre.

*Minoritetsspråklig ressursnettverk (MIR)* øker også og får stadig nye kontorer over hele landet. En evaluering av denne organisasjonen viste at foreldrene får økt selvtillit og større forståelse for at de representerer en ressurs for barnets læring.

## Utfordringer

### *Tilpasse opplæringen for å møte alle elevers individuelle behov*

Internasjonale evalueringer viser at det har vært begrensede framskritt de senere år når det gjelder heving av skoleprestasjonene til alle barn. Dette skulle tyde på at lærere kunne gjøre mer for å møte alle elevenes individuelle behov, ikke bare de minoritetsspråklige barnas. På skolene de besøkte, ble OECD-teamet imponert over lærernes engasjement, men de involverte kunne fortelle at det fantes ikke nok ressurser for å sikre at lærerne fikk den støtten og etterutdanningen de trengte. Dessuten endres skolene raskt med sterkt økende og foranderlige elevgrupper med innvandrerbakgrunn.

Lærere spiller en nøkkelrolle når det gjelder å tilpasse læreplaner og pedagogikk, men ofte er det slik at lærere i skoler med begrenset eller manglende erfaring fra integrering av minoritetsspråklige elever sannsynligvis har fått veldig lite spesialopplæring på området, hvis de i det hele tatt har fått noe. De er derfor ikke godt nok forberedt på å håndtere behovene til en stadig mer mangfoldig befolkning.

Som et hastetiltak besluttet regjeringen å øke antall lærere med innvandrerbakgrunn. Dette medførte at mange lærere med innvandrerbakgrunn ble ansatt, men disse var enten uten formell lærerutdanning eller de hadde utenlandsk lærerutdanning. De har anledning til å skaffe seg den formelle norske kompetansen gjennom en stipendordning. Ordningen er ansett å være effektiv; men det er også viktig at slike lærere ikke blir en erstatning for målet om at alle lærere skal kunne tilpasse sin undervisning til minoritetsspråklige elever.

### *Mangel på lederkompetanse i flerkulturelle skoler*

Skoleledere i flerkulturelle skoler har begrenset tilgang på den støtte og de ressursene de trenger. Opplæringsmuligheter, materiell og ekstraressurser er for det meste tilfeldige og avhenger av størrelsen på skolebudsjettene og/eller støtten fra kommuner eller fylker. Skoleledere har en nøkkelrolle når det gjelder å oppmuntre lærere til å ta den nødvendige etterutdanningen. NAFO rapporterer at implementeringen av læreplanene i flerkulturell opplæring fortsatt er betydelig forsinket.

Mange skoleledere, særlig i videregående skoler, mangler erfaring fra språkopplæring for minoritetsspråklige og har ikke den nødvendige kompetansen for å implementere de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål. Hittil har skoleledere fått veldig lite og usystemisk opplæring i hvordan de kan støtte undervisning i andrespråket. En nyere evalueringsrapport fra Rambøll Management (2009) viste at bare en brøkdel av skoleledere sier at de føler seg kompetente til å stå ansvarlige for implementeringen av de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål. Skoleledere, særlig fra videregående skoler, sier at mangel på ressurser og for lite støtte fra skoleeierne er hindringer for implementeringsprosessen.

### *Mangel på systemisk språkstøtte for nyankomne elever i videregående opplæring*

Til tross for at retten til særskilt språkopplæring nå er innført i videregående opplæring, blir den ikke fullt ut praktisert. Grunnene til dette kan for det første være at elever og deres foreldre ikke er klar over denne retten, og for det andre enten at skoler og lærere heller ikke er klare over retten, eller at de ikke har kompetansen til å tilby slik opplæring.

Det finnes ingen nasjonale retningslinjer i forhold til hvordan en skal organisere undervisningen for nyankomne elever i grunnskolen og den videregående skolen. Som nevnt ovenfor varierer innføringsprogrammene for nyankomne elever svært mye, og det finnes ikke forskning som gir støtte til ett bestemt program. Men tiltakene retter seg mot elevenes spesifikke læringsbehov og tar hensyn til hvor lenge de har vært i landet, deres tidligere pedagogiske og psykologiske erfaringer, sosioøkonomiske bakgrunn osv. Det bør også være en systemisk måte for å sikre denne målgruppen en minstestandard. I Sverige har Skolverket registrert at nyankomne minoritetsspråklige elever ofte oppholder seg for lenge i såkalte ”forberedelsesklasser” der de bare får undervisning i svensk språk og følgelig ofte blir akterutseilt i andre fag. Skolverket planlegger å gi kommuner og skoler generelle anbefalinger eller retningslinjer om hvordan de kan gi den beste støtten til nyankomne elever (Utbildningsdepartementet i Sverige, 2008).

### *Stort frafall fra yrkesfaglig opplæring og mangel på læreplasser for minoritetsspråklige elever<sup>7</sup>*

Det er større frafall fra yrkesfaglige utdanningsprogram enn fra studieforberevende utdanningsprogram. Risikoen for å avslutte videregående opplæring (studieforberevende eller yrkesfaglige utdanningsprogram) uten kompetanse er større for elever med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn selv når det korrigeres for familieforhold og elevenes resultater fra grunnskolen, ambisjoner og tid brukt på skolearbeid (Markussen m.fl., 2008). Stort sett tar elever med svakere resultater fra grunnskolen yrkesfaglige utdanningsprogram, men basert på resultater fra grunnskolen er det mer sannsynlig at ikke-vestlige minoritetsspråklige elever velger studieforberevende. Dette tilsier at det er forholdsvis færre elever med innvandrerbakgrunn som tar yrkesfaglige utdanningsprogram, og etter fem års skolegang er frafallsprosenten meget høy: 43 % for kvinnelige elever med innvandrerbakgrunn og 56 % for mannlige elever med innvandrerbakgrunn. Tidligere resultater fra grunnskolen er faktoren som har størst sammenheng med denne frafallsprosenten (Lødding, 2009).

Til tross for økt tilgang på læreplasser de senere årene, var det 12 % av søkerne til læreplass som ikke lyktes i å få slik plass (CEDEFOP, 2006). Nyere forskning har vist at arbeidsgivere siler ut eventuelle lærlinger på bakgrunn av karakterer og fravær fra skolen; elever uten betydelige atferds- og læringsproblemer fra skolen har ikke problemer med å finne læreplasser i de fleste sektorene (Høst, 2008). Det er en overvekt av læreplassene som går til majoritetselever med bedre resultater. Til tross for at karakterer og oppmøte på skolen har en markant innvirkning på sannsynligheten av å skaffe seg læreplass, finnes det etniske forskjeller som ikke skyldes slike faktorer (Helland and Støren, 2006). Dessuten var gode karakterer viktigere for minoritetssøkerne enn for majoritetssøkerne. Totalt sett synes det å være slik at ikke-vestlige minoritetssøkere må gjøre det bedre enn sine jevnaldringer med majoritetsbakgrunn for å ha samme muligheten til å skaffe seg læreplass.

De negative resultatene for ikke-vestlige søkere til læreplass gjelder hovedsakelig for mannlige elever med innvandrerbakgrunn, særlig søkere i Oslo (Støren m.fl., 2007). Dette tyder på diskriminerende praksis slik at enkelte elever med innvandrerbakgrunn på yrkesfagskurs hindres fra

<sup>7</sup> Begrepsbruken under denne overskriften er i tråd med begrepene som benyttes i forskningen til Berit Lødding. OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige 2009



å fullføre utdanningen sin (KD, 2008). Det er også tegn som tyder på at det foregår direkte diskriminering i forbindelse med tildeling av læreplasser, særlig når det gjelder mannlige elever, og forskning påpeker da også at elever med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn diskrimineres (Engebrigtsen og Fuglehaug, 2007).

*Forskjellige støttetiltak i kommuner og skoler for å supplere familieressurser*

Nasjonale og internasjonale prøveresultater antyder at det er sterk sammenheng mellom elevenes familiebakgrunn og deres læringsutbytte (OECD, 2007; Utdanningsdirektoratet, 2007). Data fra PISA 2006 antyder også at elever med innvandrerbakgrunn med en svakere sosial, økonomisk og kulturell bakgrunn, også har tilgang til færre pedagogiske ressurser hjemme (Tabell 5.1). Det synes særlig viktig å gi disse eldre ungdomsskoleelevene adgang til skoler og/eller bibliotek for å få referansemateriell, datamaskin og stille steder der de kan gjøre skolearbeid.

**Tabell 2.1. Ressurser i hjemmet for vanskeligstilte 15-åringer og leseferdigheter**  
Prosent, PISA 2006

	Elever med innvandrerbakgrunn		Elever med norsk bakgrunn	
	Svakeste 25 % av elevene mht leseferdigheter	Beste 25 % av elevene i leseferdigheter	Svakeste 25 % av elevene mht leseferdigheter	Beste 25 % av elevene i leseferdigheter
Lærebøker for skolearbeid	39	61	72	86
Internettilgang	44	96	86	91
Klassisk litteratur	Ikke tilgj.	33	19	41
Skrivebord	54	99	93	97
Eget rom	53	79	97	99
Stille sted for lekser	40	86	75	91
PC for hjemmearbeid	40	97	89	97

Merknad: For både elever med innvandrerbakgrunn og de med norsk bakgrunn presenteres resultatene for de 25 % dårligst stilte elevene etter PISA-indeksen for økonomisk, sosial og kulturell status.

I tillegg til å tilby elever hjelpemidler i forbindelse med skolearbeid, er det nødvendig å ha flere støttetiltak i ungdomsskoler og videregående skoler. Minoritetsspråklige elever som har kommet til Norge når de er noe eldre, kan ha særlig behov for språklige støttetiltak, yrkesveiledning og kanskje til og med psykologisk støtte. Det kan være spesielt viktig å gi tilstrekkelige psykologiske og emosjonelle støttetjenester til elever fra forskjellige bakgrunn og eventuelt med tidligere traumatiske erfaringer, slik enkelte flyktninger har.

Men tilbudet om forskjellige støttetiltak varierer betydelig fra kommune til kommune og er ikke nødvendigvis knyttet til skoler; de er sågar ikke alltid pedagogiske. En utvidet skoledag tilbys bare av elleve kommuner, og det er ikke alle skoler med elever som kunne ha nytte av utvidet skoledag eller støtte fra lokalsamfunnet, som har nok ressurser til å tilby slike tjenester. I løpet av OECD-teamets besøk kunne foreldrerepresentanter fortelle at minoritetsspråklige elever ofte ikke deltar i kommunale fritids- og kulturaktiviteter, ofte fordi de koster mye, men også fordi foreldre rett og

slett ikke er klar over at slike aktiviteter eksisterer. De yngre barna får tilbud om SFO, men også her kan prisen virke avskrekkende på familier med dårlig råd. Uansett, slike tjenester tilbyr bare sosiale aktiviteter og fritidsaktiviteter og på ingen måte pedagogiske støttetiltak – bortsett fra at språket brukes i sosial samhandling. Foreldrerepresentanter fortalte at SFO ofte blir sett på som en dyr tjeneste av lav kvalitet, og de trenger tjenester som tilbyr ekstra pedagogisk støtte.

## Politiske valg

### *Opplæring av lærere til kulturelt mangfold*

Regjeringens fokus på lærerutdanning åpner opp for en betydelig mulighet til å utvikle et nytt rammeverk for lærerutdanningen som eksplisitt tar for seg behovene til de minoritetsspråklige elevene innenfor den ordinære undervisningen. Det finnes tegn som tyder på at det er bedre læringsutbytte i skoler med flerkulturelle elever der lærerne har fått utdanning eller etterutdanning i kulturelt mangfold, undervisning av andrespråkelever og undervisning av elever med spesielle behov (Wenglinsky 2002; White m.fl., 2006).

Regjeringen bør gjennomgå gjeldende strategier for lærerutdanning og ta med både grunnutdanningen og etter- og videreutdanning for å sørge for at de på en gjennomført og eksplisitt måte tar for seg behovene til minoritetsspråklige elever. Lærerutdanning for videregående skoler bør også tilpasses i samsvar med stortingsmeldingen om lærerutdanning.<sup>8</sup>

Regjeringen bør spesielt vise engasjement ved å føye til et ekstra mål med eksplisitt vekt på innvandrerspørsmål i stortingsmeldingen om lærerutdanning. Dette målet vil kunne bidra til å heve lærernes kompetanse og ferdigheter på området. Alle faglærere bør være forberedt på å bruke egnede undervisningsstrategier for å oppdage ”risikoelever” og gjennomføre underveisevaluering.

Tilegnelsen av andrespråket bør vies spesiell oppmerksomhet. Analyser av god praksis i ”vellykkede” land som deltar i PISA, har påvist at lærerutdanning i undervisning i andrespråket er ett av nøkkelelementene i god praktisk språkstøtte (Christensen og Stanat, 2007). Lærerutdanningen og etterutdanningen bør derfor tilby kurs i tilegnelsen av andrespråket for både språklærere og faglærere/klasselærere.

Alle lærere, uansett bakgrunn, bør få kompetanse slik at de oppdager og responderer på læringsbehovene til minoritetsspråklige elever og deres kultur, særlig gjelder dette flyktninger og de som kommer når de er litt eldre. Studier av en pedagogikk som er lydhør for kulturelle forskjeller (”*kulturelt responsiv*”) viser at elever drar nytte av lærere som vet hvordan de skal bruke og bygge på minoritetsspråklige elevenes tidligere erfaringer og kunnskap (for eksempel Delpit 1995; Gay 2000; Goodwin 1997); at lærere ble mer inkluderende i sin undervisning fordi de forstod

---

<sup>8</sup> Norge har tatt en del initiativ knyttet til lærerutdanning. Men disse initiativene er for det meste delt etter utdanningsnivå. Grunnleggende lærerutdanning og etter- og videreutdanning er blitt behandlet i forskjellige stortingsmeldinger og strategidokumenter. For eksempel fokuserer den nye stortingsmeldingen om lærerutdanning først og fremst på grunnleggende lærerutdanning og rekruttering til barne- og ungdomsskoler. Førskolelærerutdanningen blir tatt opp i den nye planen om *Kvalitet og innhold i barnehager* som etter planen skal lages i 2009. Utdanning av lærere til videregående opplæring synes ikke å være i fokus i noen av disse tiltakene. Etter- og videreutdanning, selv om de så vidt nevnes i stortingsmeldingen om lærerutdanning, støttes først og fremst i tidligere meldinger, som for eksempel *Kompetanse for utvikling – Strategi for kompetanseutvikling i barne- og ungdomsskolen 2005-2008* og *Stortingsmelding 31:Kvalitet i skolen*.

de forskjellige sosiale og pedagogiske erfaringene til de minoritetsspråklige elevene, særlig de nyankomne (Sadowski, 2008); og at lærere får til å samarbeide med familier og lokalsamfunn.

I Finland har utdanningsdepartementet sett behovet for å øke lærernes kompetanse og ferdigheter for å være bedre forberedt på de minoritetsspråklige elevenes behov. I 2001 forsterket regjeringen lærerutdanningen i minoritetsspråk og – kulturer, og signaliserte samtidig hvor viktig det er med kontinuerlig etter- og videreutdanning (Eurydice, 2004).

#### Forbedring av skolemiljøet for *minoritetsspråklige elever*

Skolen er i seg selv et kritisk miljø når det gjelder økt læringsutbytte for minoritetsspråklige elever, og må være positiv og støttende. Skoleledere har en nøkkelrolle for å skape flerkulturelle og inkluderende skoler (Pont m.fl., 2008). I forbindelse med tildeling av en pris for skoleprestasjonene til en etnisk minoritet i Storbritannia, ble denne rollen spesielt framhevet (*Ethnic Minority Achievement Grant*, Tikly m.fl, 2006).

Norge har allerede innført flere tiltak for å heve skoleledernes kompetanse. Nye forskrifter gir alle nye skoleledere mulighet til å ta kurs i pedagogisk ledelse. Oslo kommune har utviklet et mastergradskurs for skoleledere, og mange skoleledere og lærere fortalte OECD-teamet at de hadde deltatt i kurset og oppfattet det som meget verdifullt.

Nå er det viktigste å sikre at det finnes faglige utviklingstilbud for alle skoleledere, særlig i skoler med minoritetsspråklige elever, slik at de blir gode ledere som verdsetter elevenes kulturelle, etniske og språklige mangfold. Kurs og materiell må også utvikles for å heve kompetansen til skoleledere i tilrettelagt språkopplæring, andrespråkundervisning og flerkulturell opplæring. Skoleledere trenger også øvelse i hvordan de kan implementere læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål og integrere dem i de overordnede planene for skolen.

Et annet tiltak kunne være å fremme en helhetlig tilnærming for hele skolen når det gjelder opplæring for minoritetsspråklige. Det synes å være slik at skoler som generelt har god kvalitet, også er flinke til å integrere minoritetsspråklige elever og tilby dem gode opplæringsmuligheter. En gjennomgang av internasjonal forskning i helhetlig skoletilnærming avdekker fem hovedkomponenter som er nødvendige for å utvikle inkluderende og kulturelt interesserte skoler: skoleledelse, lærere, læreplan og undervisning, foreldre og lokalsamfunn og elevutvikling og støttetjenester (Johnson, 2003). En annen studie over strategier rettet mot opplæringen av minoritetsspråklige barn og marginaliserte barn i Europa, fant forskjellige kjennetegn på god praksis i en helhetlig skoletilnærming (Boks 2.3).

### **Boks 2.3. Utvalgte kjennetegn på god praksis i en helhetlig skoletilnærming**

1. Skoler med kultur for kritisk refleksjon
2. Skoler der inkludering og mangfold gjenspeiles i læreplanen og skolens organisering
3. Sterk skoleledelse med en visjon og engasjement om å gjøre noe med ulikheter og å innføre generelle tiltak for å heve prestasjonsnivået
4. Innføringsstrategier for nyankomne minoritetsspråklige elever, inkludert barn av asylsøkere eller flyktninger
5. God opplæring av personalet slik at de er trygge på hvordan de skal møte de minoritetsspråklige elevenes behov
6. Inkludering av foreldre og lokalsamfunn på en meningsfylt måte
7. Lærere og ansatte har høye forventninger til elevene, og mentorprogram er tilgjengelige
8. Bruk av ”oppbyggende” og ”forebyggende” tilnærminger til atferdshåndtering for å prøve å avhjelpe grunnleggende årsaker til konflikt fremfor bare å straffe elevene

Kilde: Brind m.fl., 2008.

Det britiske kontoret for standarder i skolesystemet (OFSTED) har gitt ut to rapporter om skoler som spesielt har lyktes i å integrere minoritetsspråklige elever og heve læringsutbyttet deres. Rapportene beskriver følgende kjennetegn: god skoleledelse, godt kollegialt samarbeid, store forventninger til elevene fra lærerne, vilje til å gi støtte, god undervisning, godt utstyr og høy foreldredeltakelse (Ofsted, 2002a; Ofsted 2002b). Disse funnene bekreftes med eksempler fra 12 usedvanlig gode ungdoms- og videregående skoler i England (Ofsted, 2009).

Lærere og skoleledere trenger mer opplæring og støtte for å arbeide effektivt sammen med innvandrerfamilier og lokalsamfunn. De bør inkludere foreldre og lokale etniske ledere i prosessen med å utvikle skoleplaner og i fritidsaktiviteter. Foreldre, folk fra nabolaget og etniske foreninger kan tilby aktiviteter etter skoletid som for eksempel mentorprogrammer, morsmålsopplæring, støttetimer på morsmålet (spesialundervisning eller leksehjelp), osv.

#### *Forbedre språkstøtte og tilrettelagt undervisning*

Implementeringen av de to nye læreplanene har store variasjoner og svakheter. De samme har også tilrettelagt språkundervisning i videregående skoler. *Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter* er ikke lovfestet, og det er mange kommuner som velger ikke å bruke dem. Det er også barrierer for en vellykket implementering av disse læreplanene (Rambøll Management, 2009). Mange kommuner har begrenset informasjon om og forståelse av de nye læreplanene, og en stor andel av skoleeierne oppga at de mangler kompetanse, ressurser og støtte for å lede implementeringen. Det er begrenset med språklige støttetiltak for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, særlig for de nyankomne elevene med de svakeste ferdighetene i norsk språk. I enkelte skoler ble ikke elevene

tilbudt timer i grunnleggende norsk, og lærerne var ikke klar over elevenes behov for tilrettelagt språkopplæring og var faktisk heller ikke villig til å gi dem dette.

Regjeringen bør nå primært fokusere på å utvikle tiltak som fjerner barrierene og på implementering av *Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter* i videregående opplæring.

*For det første* kan regjeringen i samarbeid med KS bidra til å øke bevisstheten om de to nye læreplanene i språk og bygge opp kommunenes kompetanse gjennom en undersøkelse for å finne ut av eksisterende ressurser, samt se på mulighetene til å dele disse mest mulig effektivt. I tillegg bør elevenes rett til språklige tiltak sikres.

*For det andre*, bør regjering så raskt som mulig spre mappevurderingsverktøyet og lærerhåndbøkene gjennom personlig opplæring. Til tross for at slike redskaper og ressurshåndbøker ofte er tilgjengelig over internett, er det gjennom personlig oppmøte på workshops organisert for å innføre slikt materiell at lærere i virkeligheten blir klar over tilgjengelig støtte.

*For det tredje*, i samarbeid med KS kan regjeringen hjelpe kommuner, fylkeskommuner og skoler å dele ressurser og erfaringer om morsmålsundervisning. Mens Oslo nesten utelukkende fokuserer på utvikling av ferdigheter i norsk språk, ser Trondheim på elevmassens språklige mangfold som en ressurs og støtter morsmålsutviklingen systematisk. Regjeringen kan i tillegg gi mer støtte til samarbeidet med Sverige om å implementere morsmålsundervisning og økt bruk av IKT i morsmålstilbudet.

*For det fjerde* bør aldersgrensen for å få tilbud om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter fjernes. Regjeringen bør styrke språklige støttetiltak for voksne innvandrere. I henhold til gjeldende lovgivning gjelder ikke særskilt språkopplæring de som er over 25 år. Dette kan hindre de fleste voksne innvandrerne som tar del i grunnopplæringen, fra å dra nytte av slik tilrettelagt språkopplæring.

*For det femte*, dersom innføringsprogrammer planlegges utenfor den ordinære undervisningen, vil en vellykket implementering også medføre behov for tilleggsinvesteringer for å sikre at faglærere og klasselærere fortsetter å tilby språklige støttetiltak i de ordinære klassene slik at barna får støtte også etter at de er ferdige med innføringsprogrammet. Ansvar for språktilegnelse og faglig utvikling deles ofte mellom norsklærere, morsmålslærere og faglærere, slik det ofte er i andre land (Loewenburg og Wass, 1997; Karsten, 2006). Faglærere har ikke fått opplæring i undervisning av andrepråkselever og enten ikke vil eller ikke kan endre sin undervisning slik at den er tilpasset elevenes språklige behov; disse lærerne trenger metodikk for tilrettelagt undervisning.

*For det sjette*, er det også anledning for kommuner, fylkeskommuner, skoler og lærere å integrere *Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter* mer eksplisitt i den overordnede læreplanen. Derfor bør departementet sikre at de nasjonale sentrene som sorterer under Utdanningsdirektoratet, legger vekt på utviklingen av faglig språkkompetanse i de nye veiledningene for læreplanene for de forskjellige fagene, der det gis uttrykk for de spesielle behovene for andrespråkselevne. Regjeringen kan også bidra ved å støtte utviklingen av et kompendium med de beste eksemplene på implementering av integrerte læreplaner og læremidler i samarbeid med skoler og lærere. Utdanningsdirektoratet bør definere noen nøkkeltrekk for god praksis når det gjelder inkluderende læreplaner som speiler alle elevenes læringsbehov, språkbehov og kulturelle behov. Vellykkede skoler kan bes reflektere over egen praksis basert på de definerte kriteriene.

*For det sjuende*, finnes det veldig lite forskning som viser hva som er effektiv språkstøtte, særlig med hensyn til morsmålsundervisning. Forskningsmiljøer i samarbeid med utvalgte skoler bør oppmuntres til å evaluere erfaringer med morsmålsundervisning der det tas hensyn til at regionene møter forskjellige utfordringer i forhold til forskjellige innvandrersamfunn. En evaluering av tiltak fra andre land kan også gi nyttig innsikt. Det kan for eksempel nevnes at et tospråklig svensk-arabisk opplæringsprogram i Malmø, der halvparten av elevene har arabisk som førstespråk, blir for tiden evaluert for å se hvilken innvirkning det har hatt på språkutviklingen i begge språkene og på språktilegnelsen.

*Og til slutt*, kunne regjeringen oppfordre kommunene til å godkjenne morsmålskompetansen til minoritetsspråklige elever, spesielt de som kommer når de er eldre. En evaluering av lokale tiltak, som for eksempel Trondheims tilbud om morsmål som andre fremmedspråk, kan bidra til å spre eksempler på god praksis. I Irland kan man bruke språkeksamen<sup>9</sup> for å validere kompetansen i offisielle EU morsmål og få dem påført avgangsvitnemålet som tillegg til den vanlige fagkretsen.

#### *Forsterket støtte til minoritetsspråklige elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer*

På samme måte som i studieforberedende utdanningsprogrammer, kan organisering og planlegging av klasser, pedagogikk, språklig veiledning til elevene og kontakt med familiene påvirke hvordan elevene lykkes med yrkesfaglige utdanningsprogrammer (Pedersen, 2006). Det vil være nyttig med støtte spesifikt rettet mot yrkesfagene. For eksempel kan det å lære undervisningsspråket av yrkesfaglige grunner – i motsetning til å lære det for å bruke det i sosial sammenhenger eller teoretiske fag – kreve forskjellige sett med kunnskap (Jakobsen m. fl., 1995). I tillegg til alminnelige språklige støttetiltak, kan språkstøtte spesifikt rettet mot yrkesfaget hjelpe de minoritetsspråklige elevene å følge undervisningen lettere og hindre frafall blant svake elever.

Elevene trenger også tilstrekkelig støtte og veiledning innfor de yrkesfaglige programmene. *Kunnskapsløftet* legger helt riktig vekt på yrkesveiledning ved overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring. Det er meget viktig å få til bedre informasjonsutveksling og samarbeid mellom ungdomsskoler og videregående skoler, noe som bør være et mål i seg selv (Lødding, 2009). Dessuten bør effektiv yrkesveiledning og mentorprogrammer fortsatt tilbys i yrkesfaglig opplæring for å styrke sjansene for vellykket fullføring og for å finne læreplasser for minoritetsspråklige elever. Mentorordninger – både generelle og med mentorer med innvandrerbakgrunner – er ofte en effektiv tilnærming for å gi faglig rettledning og yrkes- og karriereveiledning (OECD, 2004; EU Kommisjonen, 2008; Brind m. fl., 2008). Forskning viser at elever som finner seg læreplasser, ofte drar nytte av fedrenes etablerte nettverk/arbeidsmarkedskontakter og kunnskap om forventede profiler og atferdskoder i bedriftene (Lødding, 2009). Brukes mentorordninger, ville det lette slike kontakter og kunnskap.

Spørsmålet om diskriminering og mangel på læreplasser for minoritetsspråklige elever følger samme mønster som mangel på arbeidsplasser for innvandrere generelt. For å få gjort noe med dette, må det strategier til for å tilrettelegge arbeidsmarkedsinstitusjonene og praksis (OECD, 2007b; OECD, 2008). Det er derfor utenfor området denne rapporten tar for seg. Det utdanningspolitikken kunne gjøre, er å samordne sine strategier med arbeidsmarkedspolitikken, fremme dialog med partene i arbeidslivet og oppmuntre til mangfold på lære- og arbeidsplasser.

---

<sup>9</sup> Disse språkene er bulgarsk, dansk, estlandsk, finsk, hollandsk, latvisk, litauisk, moderne gresk, polsk, portugisisk, rumensk, slovakisk, svensk, tsjekkisk og ungarsk

### *Kompensasjon for læringsmiljøer i hjemmene*

Mange minoritetsspråklige elever, særlig de som gjør det dårlig på skolen og kommer fra vanskelige hjemmeforhold, ville kanskje dra fordel av tiltak som kompenserer for manglende ressurser i familien (Figur 2.1). Regjeringen kunne spille en sterkere rolle gjennom tiltak beregnet på å kompensere for gapene i hjemmeressursene (Tabell 2.1). Dette kan man oppnå gjennom tre forskjellige innfallsvinkler.

Den første er å støtte og fremme skolenes innsats for å gi elever, foreldre og lokalsamfunn tilgang til læringsressurser utenfor kjernetiden. Elevene kunne dra betydelig nytte av gratis tilgang til skolebiblioteket, både for pedagogisk referansemateriell og for å ha et stille sted å gjøre lekser. På samme måten kan skolene tilby elevene tilgang til datarom for lekser. Skolene kunne også gi elevenes foreldre tilgang til bibliotek og datamuligheter slik at de kunne bruke dem til studier og/eller for å undersøke arbeidsmuligheter.

Det kan også gis plass på skolene til støttegrupper for undervisning/lekser organisert av frivillige i lokalsamfunnet. Særlig bør Utdanningsdirektoratet fremme de leksehjelpsgruppene som ble vurdert til å ha gode resultater som del av strategien *Likeverdige opplæring i praksis!* Storbritannias forsøk med utvidede skoler (*Full Service Extended Schools*) viser én modell som hadde en rekke positive resultater, særlig når det gjaldt elever som hadde problemer (Brind m. fl., 2008).

Implementeres slike lokalsamfunnsskoler gradvis, kan det etter hvert bli en drivkraft for å få skoler til å gi slike tilbud, som for eksempel i det hollandske *Programmet for utvidede eller "lokalsamfunnsskoler"*. I 2007 var 1 000 av landets 7 000 barneskoler og 350 av 1 200 ungdomsskoler som var utvidede skoler. I Amsterdam tilbyr praktisk talt alle barneskoler i bydeler med en høy andel ikke-vestlige etniske minoriteter utvidede skolefasiliteter (Onderzoek en statistiek, 2007). Det hollandske inspektoratet for barneskoleutdanning anslo at 83 % av barneskolene i disse bydelene hadde "tilstrekkelig god kvalitet" i motsetning til 78 % i andre bydeler i Amsterdam (Inspectie, 2008).

Den andre innfallsvinkelen ville være at kommunene samarbeider med eksisterende voksenopplæringsinstitusjoner for å støtte opplæring for elevenes foreldre i boligområder der det er store andel av nyankomne innvandrere. Opplæringen kunne fokusere på å utvikle ferdigheter i det norske språket men være organisert rundt forskjellige temaer som er relevante for innvandrerforeldre, som "hvordan støtte ditt barns læring", "jobsøking", og lignende. For eksempel, i Storbritannia samarbeider Uxbridge College i London med somaliske kvinners IKT-opplæringsprosjekt i Hillingdon om å tilby opplæring på et lokalt samfunnshus. Lærere fra høgskolen oppsøker samfunnshuset som ligger nær et boligfelt med mange flyktninger. Dette lar de somaliske kvinnene få spesialisert opplæring i trygge omgivelser (OECD, 006b).

En tredje tilnærming ville være å engasjere innvandrersamfunnet i arbeidet med å være mentorer og rådgivere for elevene. For å bygge på tiltakene i *Likeverdige opplæring i praksis!* som tar sikte på å forbedre informasjon om videregående opplæring og yrkesveiledning for innvandrerbarn og deres foreldre, bør regjeringen oppmuntre skoler til å bruke foreldre eller samarbeidskontakter fra lokalsamfunnet og skoleassistenter med innvandrerbakgrunn som rådgivere. Dette er viktig på ungdomstrinnet for å få til en vellykket overgang til videregående opplæring og deretter for å sikre gjennomføring av utdanningsnivået. Rådgivningstjenester bør prioritere nyankomne minoritetsspråklige elever med foreldre som er ukjent med valgmulighetene i det norske skolesystemet.

Vellykkede minoritetsspråklige elever, i særlig grad de som har gått fra videregående opplæring til utdanning på universitetsnivå, kan være verdifulle rollemodeller og mentorer for yngre minoritetsspråklige elever. Det er etablert mentorprosjekt i Belgia, Holland, Storbritannia, Sverige og Tyskland. I Danmark er det en kampanje som heter *Brug for alle unge* der det brukes innvandrere som rollemodeller. De forteller minoritetsspråklige elever om læring av det danske språket og generelle sider ved det danske utdanningssystemet. Halvparten av elevene som deltok i evalueringen, mente at rollemodellene hadde spilt en viktig rolle når det gjaldt å inspirere dem til å melde seg inn i eller fullføre et utdanningsprogram for ungdom (LPX Consulting, 2008).



### Boks 2.4. Politiske og strategiske anbefalinger: skoler og lokalsamfunn

- Gi lærere opplæring for kulturelt mangfold. Planlegg lærerutdanning og praksisopplæring slik at alle lærere – ikke bare språklærere - vil være i stand til å individualisere elevenes læringsarbeid ved å:
  - Bruke underveisevaluering i klasserommet
  - Undervise andrespråkselever
  - Bringe de minoritetsspråklige elevenes forskjellige kulturer, kunnskap og tidligere erfaringer inn i undervisningen
  - Samarbeide med familier og lokalsamfunn
  
- Forbedre skolemiljøet for minoritetsspråklige
  - Heve skoleledelsens kompetanse til å lede i et kulturelt mangfoldig miljø
  - Gi retningslinjer for å fremme en helhetlig skoletilnærming til opplæring av minoritetsspråklige elever
  
- Forbedre språklige støttetiltak og tilrettelagt opplæring
  - Fokuser på implementeringen av *Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter*
  - Prioritere lærerutdanning i andrespråkstilegnelse for faglærere og klasselærere, særlig for lærere på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Dette vil bidra til å ha fortsatt språklig støtte i klasserommene for å sikre en glatt overgang fra innføringsprogram
  - Oppmuntre til integrering av språklæring og faglæring ved eksplisitt å integrere *Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter* i skolens overordnede planer
  - Fremme forskning på effektiv språkstøtte
  - Oppmuntre kommuner og skoler til å verdsette språkkompetansen til minoritetsspråklige elever i videregående opplæring (på kort sikt) og utvide mulighetene i læreplanene til å lære fremmedspråk (på litt lengre sikt)
  
- Styrke støtten til minoritetsspråklige elever på yrkesfaglige utdanningsprogram
  - Styrke den spesifikt yrkesfaglige språkstøtten, organisering og planlegging av klasseromsundervisning, pedagogikk, rådgivning for elever og kontakt med elevenes familier
  - Gi mer veiledning og utvikle mentorordninger i yrkesfaglige utdanningsprogram
  - Koordinere med arbeidsmarkedspolitikken, fremme dialog med partene i arbeidslivet og oppmuntre til mangfold på læreplassene og arbeidsplassene
  
- Utvikle program som kompenserer for læringsmiljøene i hjemmene
  - Gi elever, foreldre og lokalsamfunn tilgang til pedagogiske ressurser og læringsmuligheter utenfor skolens kjernetid
  - Oppmuntre kommunene til å tilby fleksible voksenopplæringsmuligheter
  - Involvere medlemmer fra innvandrersamfunnene som mentorer og rådgivere for elevene

## Systemstyring

### Sterke sider

#### *Sterk fokus på lokal styring*

Norge har et utpreget desentralisert system, og i forbindelse med den siste utdanningsreformen, *Kunnskapsløftet*, delegerte staten mer ansvar til lokalnivået. Norges 430 kommuner og 19 fylkeskommuner mottar sektortilskudd for opplæring og sosiale formål fra staten og kan selv bestemme hvordan de skal bruke disse pengene samtidig som de er forpliktet til å yte lovspesifiserte tjenester.

Det finnes en etablert konsultasjonskanal mellom staten og de lokale myndighetene. Kommunenes Sentralforbund (KS<sup>10</sup>) er en paraplyorganisasjon som representerer interessene til kommunene, fylkeskommunene og offentlige kommunale eller fylkeskommunale virksomheter i forhandlinger med Stortinget om administrative og politiske saker. Det er fire konsultasjonsmøter i året mellom staten og lokale myndigheter for å diskutere blant annet økonomi og effektiviseringstiltak.

#### *Etablering av et nytt ansvarssystem*

Stortingsmeldingen om *Kvalitet i skolen og Utdanningsspeilet 2006* beskriver hva som gjøres for å innføre et mer robust ansvarssystem. Kunnskapsdepartementet bestemmer retningslinjer for utdanningssystemet, herunder forslag til eventuelle endringer i *Opplæringsloven* og fastsetting av læreplanrammer og utdanningsstandarder. Utdanningsdirektoratet har en tilsynsrolle. Fylkesmennene er statens hovedrepresentanter i hvert fylke og har som oppgave å føre tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Blant annet vurderer de lovligheten av vedtak fattet av kommunestyrene (§59 i *Kommuneloven*). Fylkesmennene kan vurdere og underkjenne kommunale og fylkeskommunale vedtak for å sikre at skolene følger *Opplæringsloven*.

I tillegg kreves det at kommuner og fylkeskommuner fyller ut elektroniske rapporter om nøkkeltall for all virksomhet i informasjonssystemet KOSTRA. Informasjonen brukes som grunnlag for å sammenligne kommuner og fylkeskommuner og blir utgitt på internett i mars. Dette systemet følges godt opp, og mer enn 93 % av kommunene og fylkeskommunene har sendt inn sine tall pr. 16. mars 2009<sup>11</sup>. Hvert år gir Utdanningsdirektoratet ut *Utdanningsspeilet*, en sentral analyse av nøkkelopplysninger om grunnopplæringen.

#### *Deltakelse i internasjonale prøver og økende bruk av vurdering og evaluering nasjonalt*

Norge deltar i internasjonale vurderinger, inkludert OECDs Programme for International Assessment (PISA), the International Association for the Evaluation of Educational Achievement's Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) og Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). Stortinget vedtok i 2003 å innføre et nasjonalt

<sup>10</sup> <http://www.ks.no>

<sup>11</sup> <http://www.ssb.no/emner/00/00/20/kostra/>

kvalitetsvurderingssystem (NKVS). Det ble foretatt nasjonale utprøvinger av prøver i 2004 og 2005, og de første nasjonale prøvene i matematikk, norsk og engelsk for både 5. og 8. klasse ble avholdt høsten 2007. Departementet vurderer nå å bruke stikkprøver for å få mer kunnskap om elevenes ferdigheter og læringsutbytte uten kostnadene eller ulempene med ekstra prøver for alle elever.

Kunnskapsdepartementet mener det er meget viktig å diagnostisere eventuelle lærevansker eller behov for støtte på et tidlig nivå ved at lærere og skoler foretar regelmessig tilsyn med elevenes utvikling. Derfor vil departementet innføre et system med underveisevaluering eller ”kartleggingsredskap” med obligatoriske leseferdighetsprøver i 1. til 3. klassetrinn i barneskolen (en gradvis implementering er planlagt avsluttet innen høsten 2010). Det planlegges å innføre underveisevaluering også i videregående opplæring: obligatoriske prøver i matematikk og lesing på Vg1 innføres henholdsvis høsten 2009 og høsten 2010. Disse ”kartleggingsredskapene” er kun til bruk for lærere og skoler, og resultatene skal ikke rapporteres til sentrale myndigheter.

Hvor viktig det er å bruke disse resultatene for å forbedre læringsutbyttet til elevene og skolene, understrekes av skolenes og skoleeierens lovfestede plikt til å følge opp resultatene fra lokale og nasjonale vurderinger (§13-10 i *Opplæringsloven*). Forskning har vist at høyt ureglementert fravær er en indikator for eventuell frafall fra skolen. I Norge er skolene forpliktet etter loven til å registrere elevenes fravær hvert semester (Stortingsmelding nr. 31 om *Kvalitet i skolen*, 4.1.6). Slik datainnsamling kan være av nytte for å sette inn tidlig innsats på forskjellige nivåer i utdanningssystemet. Kunnskapsdepartementet foreslår at fravær i ungdomsskolen skal føres på avgangsvitnemålet (Stortingsmelding nr. 31 om *Kvalitet i skolen*, 4.1.6).

Det legges også stor vekt på hva elevene mener, blant annet om de får tilbakemeldinger fra lærerne sine eller ikke. Skolene og skoleiere er forpliktet etter loven å gjennomføre en elevundersøkelse hver vår i 7. og 10. klasse i barne- og ungdomsskolen og i første året på videregående (§2.3 i *Opplæringsloven* og § 2-3 i *Privatskoleloven*). Elevundersøkelsen gir også nyttig informasjon om elevenes læringsmiljøer, herunder rapporter om mobbing.

Man ser også behovet for å ta vare på den økende kulturen for vurdering. For eksempel er det 78 utdanningsinstitusjoner over hele Norge (barne- og ungdomsskoler, videregående skoler og voksenopplæringscentre) som deltar i prosjektet *Bedre vurderingspraksis*. Dette prosjektet gjennomføres fra november 2007 til august 2009 og tar sikte på å etablere tydeligere regler for vurdering og fremme en mer relevant vurdering av arbeidet elevene gjør i forskjellige fagområder.

#### *Mer evaluering av pilotprosjekter og dokumentering av resultater*

I perioden 2008-2011 evaluerer Rambøll Management (et privat konsulentfirma) implementeringen av *Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for minoritetsspråklige elever*. Statistisk sentralbyrå har utviklet et system for å føre tilsyn både med implementeringen og effekten av ordninger som sorterer under *Introduksjonsloven* som gjelder for nyankomne innvandrere til Norge. Kunnskapsdepartementet vil evaluere et pilotprosjekt fra fire fylker som utvikler modeller for å støtte nyankomne minoritetsspråklige elever med svak skolemessig bakgrunn.

## Utfordringer

### *Variasjoner mellom kommunene når det gjelder målrettede støttetiltak*

Tilbudet om målrettede støttetiltak for å øke læringsutbyttet hos minoritetsspråklige elever varierer veldig fra kommune til kommune og mellom utdanningsnivåene. Mens Oslo (og andre større kommuner) har de nødvendige ressursene til å ansette og engasjere fagfolk og ledere med pedagogisk bakgrunn til å lede skolene, må mindre kommuner bruke ledere som utfører mange forskjellige oppgaver. I tillegg mangler mange skoleeiere og skoler nødvendig kompetanse for å implementere viktige målrettede tiltak som f.eks. innføringsprogram som forteller nyankomne innvandrere om samfunnet generelt, skolesystemet og læringsmuligheter i Norge, osv., systematiske språklige støttetiltak og innhenting, og forebyggende program eller nye muligheter for unge voksne.

### *Mangel på samarbeid mellom forskjellige utdanningstrinn, særlig mellom ungdomsskolen og videregående opplæring*

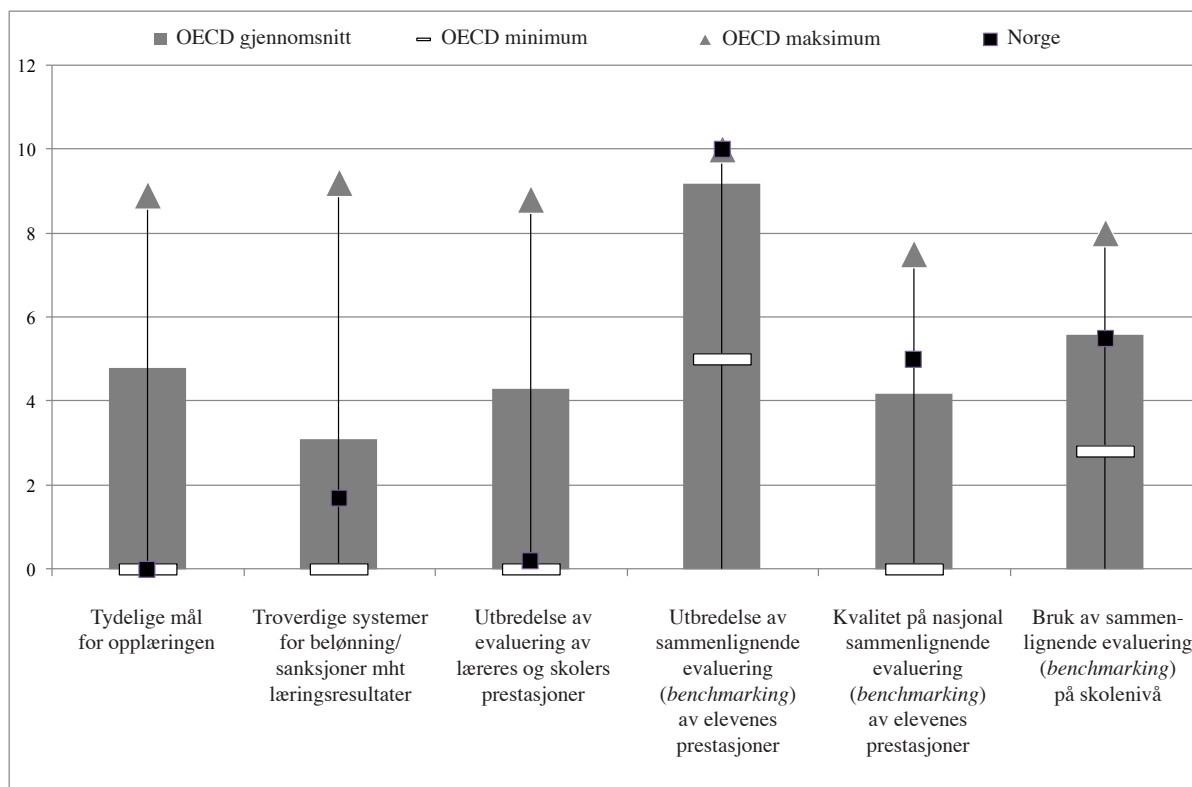
Under OECD-besøket ga partene uttrykk for et stort kommunikasjonsgap mellom ungdomsskoler og videregående skoler. Dette gapet kan være et symptom på det mer overordnede problemet at forskjellige forvaltningsnivåer ikke samarbeider tett nok sammen, siden kommunene er ansvarlige for ungdomsskoler og fylkeskommunene for videregående skoler og lærlinger. På den andre siden er Oslo både fylkeskommune og kommune, noe som gjør koordinering lettere.

### *Mangel på støtteredskap for skoler*

Stortingsmeldingen om *Kvalitet i skolen* påpeker at etter innføringen av *Kunnskapsløftet*, har det blitt tydeliggjort at mange skoler ikke er i stand til å implementere reformen og at ”erfaringene med læreplanene til nå peker i retning av at det bør gis mer konkret støtte fra nasjonale utdanningsmyndigheter. Det bør gis mer veiledning til den enkelte lærer, skole og kommune ...” Denne påstanden ble bekreftet under OECD-besøket: *Kunnskapsløftet* er lite spesifikk om hvordan skoler skal organisere, drive og vurdere prosessen med å oppnå den ønskede forbedringen i læringsutbytte; i tillegg finnes det ingen plan for et kontinuerlig, faglig utviklingssystem.

### *Mangel på tydelige mål*

Stortingsmeldingen påpeker også at et svakt ansvarssystem kan begrense regjeringens evne til å bedre resultatene. Mangelen på prioriterte forbedringsmål er mest påtagelig. Dette bekreftes av OECDs Økonomisk oversikt for 2008, som påpekte at ”tiltak for å møte målene synes å være utilstrekkelige, og noen av målene er lite presise” (Figur 2.2).

**Figur 2.2. Indikatorer for institusjonell ansvarlighet i Norge**

Kilde: Gonand m.fl., 2007

### *For liten bruk av evalueringsresultater for å forbedre undervisning og læring*

Resultatene fra Elevundersøkelsen i 2007 viser at mens bruk av evaluering og tilbakemeldinger er i ferd med å bli etablert i norske skoler, gjelder dette ikke alle elever, og tilbakemeldinger varierer skolene i mellom og også innenfor skoler mellom faglærerne. Bare om lag halvparten av elevene rapporterte at lærerne fortalte dem hva de måtte gjøre for å bli bedre i de fleste eller alle fagene sine. 18 % av elevene fortalte at de var blitt vurdert i ingen eller i bare noen få fag, og 12 % av elevene i ungdomsskolen og videregående opplæring rapporterte at de ikke hadde fått evalueringer av prestasjonene sine eller elevsamtale det året (Utdanningsdirektoratet, 2008). Nesten halvparten av elevene i grunnsopplæringen rapporterte at slike gjennomganger var generelt nyttige eller veldig nyttige, mens 42 % rapporterte at kontinuerlig tilbakemelding førte til forbedringer i mange fag eller i alle eller de fleste fagene.

Samtidig er foreldreorganisasjonene bekymret for at det er mange tilfeller der lærere ikke gir foreldre ærlig tilbakemelding om deres barns utvikling. Det var en alminnelig oppfatning at kvalitativ tilbakemelding som f.eks. "god" eller "trives på skolen" er utilstrekkelig, og at foreldre ville være flinkere til å støtte barnet sitt dersom tilbakemeldingen var mer konkret og basert på et objektive prøveresultat.

### *Økt innvandrertetthet i Oslo*

Totalt utgjør innvandrerbefolkningen 25 % av befolkningen i Oslo, men den er ikke spredt jevnt over byen. Især bydelene Søndre Nordstrand og Alna har mange ikke-vestlige innvandrere (henholdsvis 41 % og 38 %). Mens elever med innvandrerbakgrunn i Oslo generelt sett har prøveresultater over gjennomsnittet, er pedagogene redde for at nye, stadig mer ikke-vestlige bydeler der barna går på skoler med en stor andel innvandrere, står i fare for å ”tippe over”, det vil si at de er så preget av innvandrere at etnisk norske og velstående innvandrerfamilier kommer til å flytte bort. Bosetningssegregering i tillegg til skolesegregering kan føre til at innvandrere isoleres fra storsamfunnet.

Det finnes tegn som tyder på at bosetningsmønstre har innvirkning på elevenes skolegang. Resultatene fra PISA 2006 for 15-åringer viser at den sosioøkonomiske og kulturelle sammensetningen ved norske skoler der det går elever med innvandrerbakgrunn, er markant forskjellig fra andre skoler (OECD, 2007c). Analyser av nasjonale data viser at ikke-vestlige elever som bor i Oslo har en spesiell utfordring når det gjelder fullføring av videregående opplæring (Støren m. fl., 2007). Forskning fra Sverige har tatt for seg effekten av etnisk mangfold i skolen ut fra et perspektiv om demokratiopplæring og funnet at det ikke ser ut til å ha noen universell positiv eller negativ effekt. Forskning i USA har konsekvent vist at bosetningsmønstre er drivkraften bak skolesegregering. Derfor har ”rasenøytrale” løsninger der barna sendes til skoler i andre skolekretser, ikke resultert i mindre segregering, hvilket antyder at det er behov for sterkere politiske virkemidler (Reardon m.fl. 2006).

### **Politiske valg**

#### *Oppmuntre til kunnskapsmobilisering mellom kommuner, fylkeskommuner og skoler*

Dersom Utdanningsdirektoratet krever å gjøre ledere på lokalt nivå mer ansvarlige, trenger skolelederne kontinuerlig støtte. Norge trenger å skape et faglig profesjonelt ledermiljø når det gjelder minoritetsspråklige elever, slik at skolelederne ikke bare er klar over reglene og forskriftene de skal håndheve, men at de også har tilgang til nye viktige ideer og eksempler på beste praksis for å stimulere til endring og forbedring i opplæringen.

Regjeringen kan ta føringen med å fremme kunnskapsmobilisering mellom kommuner, fylkeskommuner og skoler, samt å forsterke ansvarssystemet. Dette innebærer bruk av ressurser for å finne fram til nøkkelaktører, å bringe sammen eksisterende små netten til ett nettverk, å skape virtuelle læringssamfunn for å diskutere, kritisere og internalisere de viktigste forpliktelsene og å utvikle strategier for å implementere læreplanrapporten, særlig med hensyn til grunnleggende norsk og morsmål, for å lede og administrere skoler. Denne metoden kunne også avdekke hvordan forskning og andre funn kan brukes mer effektivt for å veilede praksis, og hvordan man kan tilrettelegge erfaringer og lærdom fra andre land til norske forhold. Økt press på å være ansvarlig for sine resultater burde oppmuntre ledere til å delta i de tilbudte støtteaktivitetene.

En viktig måte å gjøre dette på er å støtte lærere gjennom kollegabasert læring og nettverk som både definerer og sprer gode eksempler og bygge intellektuelle forhold mellom lærere på forskjellige utdanningsnivåer og på tvers av fag. Det finske utdanningsdepartementet har etablert lærernettsverk for å gi hjelp i saker som er relatert til opplæring av minoritetsspråklige. Sverige har gitt skoler insentiv for å bli en ”idéskola” i samarbeid med Regionalt utvecklingscentrum (RUC). Det er tenkt at dette tiltaket skal etablere nettverk, spre kunnskap og inspirere yrkesfaglige videregående skoler som ikke har kommet så langt i eget kvalitetsarbeid. I USA, har the International Resource Center et nettverk for offentlige skoler, som er en ideell organisasjon

dedisert til å utvikle og støtte nettverket av internasjonale high schools for innvandrere som kommer til landet når de er eldre og skal lære seg det engelske språket.

På et annet nivå kunne regjeringen bidra til å øke kompetansen ute i kommunene ved å tilby lederopplæring og ved å fremme kunnskapsdeling kommunene imellom. Kommunene kunne kanskje også dra fordel av kollegabasert læring, deling av erfaringer og ekspertise om hvordan man imøtekommer minoritetsspråklige elever og håndtering av enkelte fellesutfordringer, som for eksempel tilbud om morsmålsstøtte og målsetting for å forbedre utdanningsutbyttet. I Sverige har Sveriges Kommuner og Landsting (SALAR) som mål å fremme lokal styringsrett og demokrati. Den rangerer kommunene basert på skoleresultater. Disse resultatene blir offentliggjort. Kommunene må analysere resultatene for å bestemme egen visjon og samtidig la skolene bestemme sine egne visjoner og mål. Deretter kommuniserer kommunene med skolene, i en såkalt ”kvalitetsdialog” der hensikten ikke er å evaluere skolene men å hjelpe dem forbedre seg selv.

#### *Vurdere å sette mål for forbedring av innvandreres læringsutbytte*

Det er ikke denne rapportens oppgave å utvikle systemer for å øke det generelle ansvaret i skoler. Men ethvert slikt system må omfatte godt planlagte tiltak for å vurdere eventuelle forbedringer i de minoritetsspråklige elevenes læringsutbytte, som setter opp normer knyttet til bestemte kriterier, samt med en tilnærming som ser på merverdien. Som en start kunne regjeringen spesifisere ønskede prestasjonsnivåer for innvandrere på nasjonalt nivå for så å oppmuntre kommunene til å fastsette egne prestasjonsmål.

Gjennom administrative registre og resultatene av nasjonale prøver har Norge en rikholdig database for å underbygge skoleforbedringer. Dette dreier seg spesielt om informasjon som forteller om eleven var født utenfor Norge, opprinnelsesland/region og hvor gammel vedkommende var da han/hun kom til Norge. Basert på slik informasjon har man i Norge utviklet foreløpige merverdimodeller som har som mål å presentere et mer korrekt bilde av skoleprestasjoner ved å ta hensyn til en mengde faktorer skolen ikke har herredømme over men som kan påvirke elevens prestasjoner (Hægeland, 2006). Slike tiltak gir ikke bare tilleggsinformasjon om skoleprestasjoner men også hjelp til å finne frem til hvilke skoler som har de beste læringsresultatene for bestemte studentgrupper, inkludert minoritetsspråklige elever.

#### *Oppmuntre kommuner til å arbeide med skoleledere og lærere for å benytte seg av funn som viser hva som virker på en formativ måte på system-, skole- og klassenivå*

Det er rom for skoleeiere til å arbeide med skoleledere og lærere for å benytte seg mer effektivt av funn som viser hva som virker på system-, skole- og klassenivået. Utdanningsdirektoratet har utviklet kartleggingsverktøy og innført nye obligatoriske prøver. Lærere trenger opplæring i bruk av kartleggingsverktøyet. Fylkeskommunene bør sikre at innføringen av obligatoriske prøver i matematikk og lesing i videregående opplæring følges opp av retningslinjer og trening i hvordan man effektivt kan bruke resultatet av disse prøvene for å forbedre elevenes læringsutbytte i framtiden. Lærere vil spesielt måtte være oppmerksomme på hvordan de skal tolke resultatene for barn som har norsk som et andrespråk. Det vil være avgjørende å arbeide med skoleeiere, ledere og lærere for å vurdere hvor effektivt dette verktøyet er for andrespråkelever og for å justere verktøyet.

Lærere må også kunne bruke diagnostisk verktøy for å bedømme hvorvidt elevene har vanlig andrespråkutvikling eller spesifikke lærevansker. Skoleeiere bør oppmuntre til bruk av nye diagnostiske prøver som utvikles for å vurdere språket og språkrelaterte evner hos

minoritetsspråklige barn, både i morsmålet og i norsk (gjennom PPT). NAFO og Bredtvet senter har laget nytt vurderingsmateriale som prøver språkkompetanse i forskjellige morsmål, og dette vurderingsverktøyet vil bli gjort tilgjengelig for å teste elever i barne- og ungdomsskolen. Dessuten finnes det allerede prøver av grunnleggende leseferdigheter i mange forskjellige språk som lærere kan bruke. Disse ble utviklet av NAFO for å brukes av tospråklige lærere alene eller i samarbeid med aktuelle enspråklige norsklærere.

#### *Motvirke de negative effektene av for stor tetthet*

Kunnskapsdepartementet bør vurdere hvorvidt skoler i forskjellige kommuner og bydeler klarer å gi nyankomne minoritetsspråklige elever nødvendig pedagogisk støtte. Resultatene av en slik vurdering kan gi nyttig informasjon til departementene som har ansvar for bolig og bosetningspolitikken for innvandrere.

Regjeringen bør vurdere forskjellige pedagogiske tilnærminger som benyttes i skoler med blandede elevgrupper. Som eksempel kan det nevnes at for to år siden lanserte det hollandske Utdannings-, vitenskaps- og kulturdepartementet et ”Kunnskapscenter for flerkulturelle skoler”. Senteret fungerer som et ressurscenter for eksisterende forskning i flerkulturelle skoler som det sprer via en hjemmeside og et nyhetsbrev. Vellykkede eksempler på sentrumsskoler med en representativ blanding av både minoritets- og majoritets elever er slike som fremmer kvalitet i skolen, nyter sterk støtte fra skoleledelsen og lærerne, og har åpne dører mot lokalsamfunnet, der de blant annet inviterer til informasjonsmøter og andre markedsføringstiltak.

#### **Boks 2.5. Anbefalinger: Systemstyring**

- Fremme kunnskapsmobilisering mellom kommuner, fylkeskommuner og skoler
  - Støtte lærernes kollegabaserte læringsmuligheter og nettverk
  - Gi kommunale og fylkeskommunale ledere lederopplæring
- Vurdere å fastsette mål for forbedring av læringsutbyttet for innvandrere
- Oppmuntre kommunene til å arbeide med skoleledere og lærere for å anvende forskningsresultater som viser hva som fungerer formativt på system-, skole- og klassenivå
  - Støtte lærere og skoleledere slik at de bruker tilgjengelig informasjon og redskap effektivt (dvs. kartleggingsverktøy, resultatene av de nasjonale prøvene, språklige diagnostiserende verktøy, osv. )
  - Bruke den tilgjengelige informasjonen forsiktig for å oppnå skoleforbedring
- Motvirke de negative effektene av for stor tetthet
  - Føre tilsyn med hvordan skoler i forskjellige bydeler evner å gi den nødvendige pedagogiske støtten til nyankomne minoritetsspråklige elever
  - Vurdere forskjellig pedagogisk praksis på skoler med mangfoldig elevmasse og finne fram til eksempler på god praksis



## LITTERATUR

Alder, C. (1995), "Research on the Home Instruction Program for Preschool Youngsters", Paper presented at the Second Research Seminar of HIPPIY International, 29-31 May 1995, Jerusalem, Israel.

Bakken, A. (2003), Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikheter i sosial mobilitet, NOVA Rapport, 15/03

Barnett, S.W. (1995), "Long-term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes", *The Future of Children*, Vol.5, No.3, (s.25-50).

Bhandal, Lakhbir and Hopkins, Laurence (2007), *Fighting Racism and Promoting Equal Opportunities in the Field of Education*, European Network Against Racism, Brussels.

Brind, T., Harper, C. and Moore, K. (2008), *Education for Migrant, Minority and Marginalized Children in Europe*, A report commissioned by the Open Society Institute's Education Support Program, Open Society Institute, Budapest.

Burgon, J. (1997) "Appendix F: The HIPPIY Programme in Family Service Centres". Final Report Family Service Centres Evaluation, Department of Social Welfare, Wellington.

CEDEFOP (2006), *Norway: Overview of the Vocational Education and Training System in 2006*, ReferNet, Norway.

Christensen, G. and Stanat, P. (2007), *Language Policies and Practices for Helping Immigrants and Second-Generation Students Succeed*, The Transatlantic Task Force on Immigration and Integration, Migration Policy Institute, Washington, D.C. Tilgjengelig på: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/ChristensenEducation091907.pdf>

Delpit, L. (1995), *Other People's Children*, New Press, New York.

Driessen, G. (2005), "From Cure to Curse: The Rise and Fall of Bilingual Education Programs in the Netherlands", i *Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration* (ed.), *The Effectiveness of Bilingual School Programs for Immigrant Children*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, (s. 77-107).

Engebrigtsen, A. & Ø. Fuglerud (2007). *Ungdom i flyktningfamilier*, Report 3/07, NOVA, Oslo. Tilgjengelig på: [www.nova.no/asset/2558/1/2558\\_1.pdf](http://www.nova.no/asset/2558/1/2558_1.pdf)

European Commission (2008), *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current Status and Way Forward*, European Commission, Brussels.

Eurydice (2009), *Tackling Social and Cultural Inequalities Through Early Childhood Education and Care in Europe*, Brussels.

Eurydice (EUs informasjonsnettverk om utdanningssystemene i Europa) (2004), Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Finland, National Description - 2003/04. Tilgjengelig på: <http://www.mszs.si/eurydice/pub/eurydice/migranti/Finland.pdf>

Gay G. (2000), *Culturally Responsive Teaching*, Teachers College Press, New York.

Gomby, D. (2005), "Home Visitation in 2005: Outcomes for Children and Parents", Invest in Kids Working Paper No. 7, Committee for Economic Development, Invest in Kids Working Group, Washington, D.C. Tilgjengelig på: [www.ced.org/docs/report/report\\_ivk\\_gomby\\_2005.pdf](http://www.ced.org/docs/report/report_ivk_gomby_2005.pdf)

Gonand, F., I. Joumard and R. Price (2007), "Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education", OECD Economics Department Working Papers, No. 543, OECD, Paris.

Goodwin, A.L. (ed.) (1997), *Assessment for Equity and Inclusion: Embracing All Our Children*, Routledge, New York.

Hægeland, T. (2006), *School Performance Indicators in Norway: A Background Report for the OECD Project on the Development of Value-added Models in Education Systems*.

Heckmann, F. (2008), *Education and the Integration of Migrants*, NESSE Analytical Report 1 for EU Commission DG Education and Culture, EFMS, Bamberg.

Helland, H. & L. A. Støren (2006), "Vocational Education and the Allocation of Apprenticeships: Equal Chances for Applicants Regardless of Immigrant Background?", *European Sociological Review*, Vol. 22/3, Institute of Education, University of Muenster, Germany, (s. 339–351).

Høst, H., Gitlesen, J.P. og Michelsen, S. (2008), "How the number of apprenticeships are influenced by policy and economic cycles", in Høst, H., *Continuity and change in Norwegian Vocational Education and Training (VET)*, Vol. 2008/29, NIFUSTEP, Oslo.

Inspectie van het onderwijs (2008), *Regionale analyse. Een analyse van het Amsterdamse basisonderwijs*, Inspectie van het onderwijs, Utrecht.

Karsten, S. (2006), *Policies for disadvantaged children under scrutiny: the Dutch policy compared with policies in France, England, Flanders and the USA*, *Comparative Education*, Vol. 42/2, Routledge, (s. 261-282).

Lødding, B. (2009). *Sluttere, slitere og sertifiserte. Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring*. 2009/13, NIFUSTEP, Oslo.

Loewenberg, S. (2006) *The Health of Europe's Most Marginalised Populations*, *The Lancet*, Vol. 268, No. 9553, Elsevier, p. 2114.

Lombard, A.D. (1994), *Success Begins at Home: The Past, Present and Future of the Home Instruction Program for Preschool Youngsters* (2nd edition), Dushkin Publishing Group, Guilford, CN.

- LPX Consulting (2008), Evaluering af Brug for alle unge, LPX Consulting, Copenhagen.  
Tilgængelig på:  
[http://www.brugforalleunge.dk/fileadmin/bruger\\_upload/Billeder/Task\\_Force/Evaluering\\_af\\_BFA\\_U\\_I\\_-\\_151007\\_-\\_printed.pdf](http://www.brugforalleunge.dk/fileadmin/bruger_upload/Billeder/Task_Force/Evaluering_af_BFA_U_I_-_151007_-_printed.pdf) og  
[http://www.brugforalleunge.dk/fileadmin/bruger\\_upload/Billeder/konference\\_fra\\_holdning\\_til\\_handling/Evaluering\\_af\\_Brug\\_for\\_alle\\_unge\\_II\\_\\_printed\\_.pdf](http://www.brugforalleunge.dk/fileadmin/bruger_upload/Billeder/konference_fra_holdning_til_handling/Evaluering_af_Brug_for_alle_unge_II__printed_.pdf)
- Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B. og Sandberg, N. (2008), Bortvalg og kompetanse. 2008/13, NIFU STEP, Oslo.
- Markussen, E., and Sandberg, N. (2005), Stayere, sluttere og returnerte, 2005/6, NIFU STEP, Oslo.
- Nusche, D. (2009), "What Works in Migrant Education? A Review of Evidence and Policy Options", OECD Education Department Working Papers, No. 22, OECD, Paris.
- OECD (2009a), OECD Review of Migrant Education – Country Background Report for Austria. Tilgængelig på: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/26/42485003.pdf>
- OECD (2009b), OECD Review of Migrant Education – Country Background Report for Norway. Tilgængelig på: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/44/42485380.pdf>
- OECD (2009c), OECD Review of Migrant Education – Country Background Report for Sweden. Tilgængelig på: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/42/42485410.pdf>
- OECD (2008), Jobs for Immigrants, Volume 2: Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal, OECD, Paris.
- OECD (2007a), PISA 2006 – Science Competencies for Tomorrow's World, Volume 1: Analysis, OECD, Paris.
- OECD (2007b), Jobs for Immigrants, Volume 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden, OECD, Paris.
- OECD (2007c), PISA 2006 – Science Competencies for Tomorrow's World, Volume 2: Data/Données, OECD, Paris.
- OECD (2006a), Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in Pisa 2003. OECD, Paris. Også tilgængelig på:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/2/38/36664934.pdf>
- OECD (2006b), From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge, OECD, Paris.
- OECD (2004), Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap, OECD, Paris.
- Ofsted (Office for Standards in Education) (2002a), Achievement of Black Caribbean Pupils: Three Successful Primary Schools, Ofsted, HMI 447, London. Tilgængelig på:  
<http://www.ofsted.gov.uk/assets/135.pdf/>
- Ofsted (2002b), Achievement of Black Caribbean Pupils: Good Practice in Secondary Schools, Ofsted, HMI 448, London. Tilgængelig på: <http://www.ofsted.gov.uk/assets/63.pdf/>
- OECD-rapport om oplæring for minoritetsspråklige 2009

Ofsted (2009), *Twelve Outstanding Secondary Schools – Excelling Against the Odds*, Ofsted, HMI 080240, London.

Onderzoek en statistiek (2007), *Segregatie in het basisonderwijs in Amsterdam*, Gemeente Amsterdam, Onderzoek en statistiek, Amsterdam.

Otero, M.S., McCoshan, A. (2005), "Study on access to education and training", Final Report For the European Commission, ECOTEC Research and Consulting Limited, Birmingham.

Pedersen, M. S. (2006), *Hold fast*, Roskilde Universitet. Tilgjengelig på:  
[http://pub.uvm.dk/2006/holdfast/hold\\_fast\\_low.pdf](http://pub.uvm.dk/2006/holdfast/hold_fast_low.pdf)

Pont, B., Nusche, D. and Moorman, H. (2008), *Improving School Leadership – Volume 1: Policy and Practice*, OECD, Paris.

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

Ramirez, J., Yuen, S., and Ramey, E. (1991), Final Report: Longitudinal Study of Structured English Immersion Strategy, Early Exit and Late-Exit Transitional Bilingual Education Programs for Language Minority Children. US Department of Education Contract No. 300-87-0156, Squirre International, San Mateo, CA.

Reynolds, A.J., Ou, S.-R., & Topitzes, J.W. (2004). Paths of Effects of Early Childhood Intervention on Educational Attainment and Delinquency: A Confirmatory Analysis of the Chicago Child-Parent Centers, Vol. 75/5, *Child Development*, Wiley-Blackwell, s. 1299-1328.

Rearson, S.F., Yun, J.T., & Kurlaender, M. (2006), "Implications of Income-Based School Assignment Policies for Racial School Segregation", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 28/1, Sage, s. 49-75.

Sadowski, M. (ed.) (2008), *Teaching Immigrant and Second-Language Students. Strategies for Success*, Harvard Education Press, Cambridge, MA.

Shepherd Johnson, L. (2003), "The Diversity Imperative: building a culturally responsive school ethos", *Intercultural Education*, Vol. 14, Routledge, s. 17–30.

Støren, L.A., Helland, H. & J. B. Grøgaard. (2007) *Og hvem stod igjen...? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999 - 2001* Rapport 14/07, Oslo: NIFU STEP. Tilgjengelig på:  
[http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/og\\_hvem\\_stod\\_igjen](http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/og_hvem_stod_igjen).)

Skolverket (2008), *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*, Skolverket, Stockholm.

Thomas, W. and Collier, V. (2002), Summary of Findings across All Research Sites. A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' Long-term Achievement, Final Report: Project 1.1., Center for Research on Education, Diversity and Excellence, University of California, Santa Cruz, CA.

Tikly, L. et al. (2006), Evaluation of Aiming High: African Caribbean Achievement Project, Department for Education and Skills, London. Tilgjengelig på:  
<http://www.standards.dfes.gov.uk/ethnicminorities/resources/ACAPEvalrsrch reportoct06.pdf>

Utdanningsdirektoratet (2008), Utdanningsspeilet 2007, Utdanningsdirektoratet, Oslo

Wenglinsky H. (2002), How schools matter: The link between teacher classroom practices and student academic performance. Education Policy Analysis Archives 10(12) (February 13).

White, K., K. Lewis, and F. Fletcher-Campbell (2006), "Raising the Achievement of Bilingual Learners in Primary Schools: Evaluation of the Pilot/Programme", DfES Research report No.758, Department for Education and Skills, United Kingdom. Tilgjengelig på:  
[www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR758.pdf](http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR758.pdf)

## VEDLEGG A: MANDAT

### **Nasjonal politisk kontekst**

**Budsjett:** Den rødgrønne koalisjonsregjeringen ønsker å fortsette utviklingen av den norske velferdsstaten ved å investere i barnehager, utdanning og forskning. Regjeringen foreslår blant annet å bruke totalt omkring 2 milliarder kroner i 2009 på å forbedre kvaliteten på våre skoler. Den vil prioritere tiltak for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring, slik som f.eks. å heve lærernes status og kompetanse, å gjøre lærerprofesjonen mer attraktiv og forbedre skolens kvalitet og standarder.

**Kunnskapsløftet** er den seneste reformen i grunnsopplæringen. Den innfører enkelte endringer i innhold, struktur og organisering fra 1. klasse i barneskolen opp til siste trinn i videregående opplæring. *Kunnskapsløftets* overordnede mål er å hjelpe elever og lærlinger til å utvikle grunnleggende ferdigheter og hjelpe dem til å ta aktiv del i vårt kunnskapssamfunn. Det norske skolesamfunnet er inkluderende - en skole for alle. Alle skal ha de samme mulighetene til å utvikle evnene sine. *Kunnskapsløftet*, som legger særlig vekt på læring og læringsutbytte, skal bidra til å sikre at alle elever får tilrettelagt opplæring.

De viktigste endringene i det norske skolesystemet som følge av *Kunnskapsløftet* er: Grunnleggende ferdigheter skal forsterkes; ferdigheter i lesing og skriving skal tillegges vekt fra 1. klasse; det innføres nye læreplaner i alle fag med klart uttrykk for hva elever og lærlinger er forventet å lære; det innføres ny fag- og timefordeling og ny struktur med mulige valg innenfor utdanningsprogrammene; det blir lokal frihet med hensyn til arbeidsmetoder, undervisningsmateriell og organisering av klasseromsundervisningen.

- Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) – *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* fokuserer på like muligheter for alle og tidlig innsats.
- Stortingsmelding nr. 2007-2008) *Kvalitet i skolen* fokuserer på universelle metoder for å forbedre skolens kvalitet generelt.
- Stortingsmelding nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer* inneholder generelle og målrettede tiltak for å øke språkferdigheter.

**Likeverdig utdanning i praksis!** *Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning* er en strategi rettet mot elever og lærlinger fra språklige minoriteter. Planen skal gi et mangesidig bilde og implementere målrettede tiltak som kan forbedre situasjonen for minoritetsspråklige som ikke deltar og for de som ikke oppnår det ønskede læringsutbyttet.

Nye læreplaner er innført; *Læreplan for Grunnleggende norsk for språklige minoriteter* og *Læreplan for Morsmål for språklige minoriteter* ble innført høsten 2007. Dette tas opp i *Likeverdig opplæring i praksis!* Regjeringen arbeider med å styrke rettighetene for språklige minoriteter i *Opplæringsloven* for å sikre likeverdige læringsmuligheter (se bakgrunnsrapporten om Norge). *Østberg-utvalget* ble nedsatt i oktober 2008 for å gjennomgå opplæringstilbudet til minoritetsspråklige i barnehage, skole og høyere utdanning. Utvalget vil ta for seg kvaliteten på den opplæring som tilbys språklige minoriteter, hvordan opplæringen organiseres og om de juridiske og økonomiske aspektene sikrer likeverdige læringsmuligheter for minoritetsspråklige elever og lærlinger.

## **Målet med rapporten**

Prioriteringene for det enkelte landet må være i tråd med den overordnede problemstillingen til *Rapport om opplæring for minoritetsspråklige*: hvilke politiske tiltak vil fremme vellykket utdanningsutbytte for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre? For å gjøre vurderingsbesøkene så fokusert og relevant som mulig, vil rapporten fokusere på:

1. Å definere tiltak som vil bidra til å hindre at minoritetsspråklige elever dropper ut av skolen og/eller reintegrere minoritetsspråklige elever som har droppet ut tilbake til skolen eller til arbeid.
2. Å sette søkelyset på tiltak som effektivt vil hjelpe svake minoritetsspråklige elever å øke sitt læringsutbytte.
3. Å vurdere fordelene ved og mulighetene til tidlig innsats.
4. Å vurdere omfattende eller universelle tiltak som kan være til hjelp for minoritetsspråklige elever i tillegg til målrettede tiltak for minoritetsspråklige elever.

### *Omfang*

Utdanningsnivåene skal omfatte: opplæring i førskole, barneskole, ungdomsskole og videregående opplæring med spesiell fokus på frafall i videregående opplæring.

### *Overordnede spørsmål som må tas opp:*

- Hvordan relaterer pedagogiske faktorer seg til minoritetsspråklige elevers fullføringsprosent og forbedrede resultater?
- Hva er hovedutfordringene når det gjelder å forbedre fullføringsprosenten og øke elevenes resultater? Blir utfordringene tatt tilstrekkelig hensyn til i gjeldende reform(er), omfattende og universelle tiltak og målrettede tiltak – hva er det som fungerer/ ikke fungerer?
- Finnes det internasjonale funn når det gjelder håndtering av utfordringene, som det enkelte landet kan dra nytte av? I så tilfelle, hva synes å være de viktigste fordelene for landet? Og hva er de mest gjennomførbare strategiene for å overkomme hindringene på en måte som tar hensyn til kulturen, verdiene og tradisjonene til ditt utdanningssystem? Hvilke utfordringer er de viktigste som trenger umiddelbar oppmerksomhet?
- Hvilke initiativ kan staten, kommunene, skolene og andre nøkkelinteressenter i det enkelte landet ta for å implementere slike strategier?

### *Spesifikke spørsmål som skal behandles:*

- Hvilke innføringsprogrammer er effektive for nyankomne minoritetsspråklige elever (særlig for dem som kommer når de er eldre, de som kommer som asylsøkere uten foreldre, osv.)?
- Hvilke tiltak kan effektivt øke språkferdighetene til minoritetsspråklige elever og deres foreldre (språkbud, tospråklig opplæring eller morsmålsopplæring på skolen eller språkstøtteprogram utenfor skolen)? Hvilke lærerutdanningsprogram og etterutdanningsprogram er effektive for å øke lærernes kompetanse for å implementere språkstøttetiltakene?
- Hvilke tiltak og hvilken praksis, ved siden av språkstøtte, kan sikre gode læringsmiljøer på skolene og skolenes respons på kulturelt mangfold slik at de er bedre i stand til å møte behovene til de minoritetsspråklige elevene (f eks gode skoleledere, god fag- og yrkesveiledning, leksehjelp, ikke-pedagogiske aktiviteter, støtte for å skape gode læringsmiljøer i hjemmet, osv.)?

- Hvilke forbebyggende tiltak er effektive når det gjelder minoritetsspråklige elever som eventuelt dropper ut av skolen for tidlig, og hvilke oppsøkende strategier er effektive når det gjelder å tilby de som har droppet ut, en ny mulighet?
- Hvilke tiltak er effektive når det gjelder å få til bredere barnehagedeltakelse?



## VEDLEGG B: OVERSIKT OVER NORSK POLITIKK

*Faktabesøket* har som mål å etablere fakta, definere problemstillinger og formulere foreløpige politiske og strategiske konklusjoner. Med bakgrunn i dette første besøket, forbereder sekretariatet et diskusjonsnotat som er grunnlag for neste besøk (vurderingsbesøket). Notatet oppsummerer generelle sterke sider og utfordringer, definerer relevante egenskaper ved den nasjonale konteksten og satsingsområder for å forbedre politikk og praksis og foreslår forskningsbaserte strategier for å møte utfordringene. Dette besøket til Norge fant sted fra 3. til 7. november 2008.

*Vurderingsbesøket* har som mål å begrense fokus på området. I løpet av besøket møter teamet forskjellige involverte for å vurdere muligheten, tidspunktet, kostnadseffektiviteten, hardførheten, bærekraften og gjennomførbarheten av de foreslåtte foreløpige tiltakene. Slik blir den omfattende listen med forslag fokusert og prioritert. Besøket har også som mål å fremme åpen policydialog om opplæring for minoritetsspråklige mellom nøkkelinteressenter. Dette besøket til Norge fant sted 16.-19. februar 2009.

### Program for OECDs faktabesøk, 3. – 7. november 2008

#### Mandag, 3. november 2009

Oslo

Kunnskapsdepartementet (KD)	Kari Brustad, Kjersti Flåthen, Tove Slinde Mogstad, Elisabeth Harlem Eide og Synne Børstad
Utdanningsdirektoratet (Udir)	Laila Fossum, Vibeke Thue, Matilda Burman, Gro Kamfjord og Tone Abrahamsen

#### Tirsdag, 4. november 2009:

Oslo

Møte med forskjellige departement og direktorater	
Kunnskapsdepartementet (KD)	Kari Brustad, Jens Rydland og Synne Børstad
Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)	Anne Lilltvedt
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)	Jamila Bubikova Moan
Utdanningsdirektoratet (Udir)	Laila Fossum og Vibeke Thue
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)	Håkon Andreas Evju
Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)	Anne-Lise Grette
VOX, Kunnskapsdepartementet (VOX)	Tove Dina Røynestad og Hilde Havgar

Møte med partene i arbeidslivet	
Landsorganisasjonen (LO)	Per Syversen (invitert men ikke til stede)
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Helge Halvorsen (invitert men ikke til stede)
Utdanningsforbundet	Agneta Bolinder
Elevorganisasjonen	Håvard Vederhus (invitert men ikke til stede, en annen representant deltok)

<b>Møte ved Høgskolen i Oslo</b>	
Lærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo	Unni Hagen Knut Patrick Hanevik Per Arne Olsen
<b>Møte med forskere</b>	
NOVA	Anders Bakken
NIFU STEP	Liv Støren og Berit Lødding
Rambøll Management	Grete Aspelund
Universitetet i Oslo	Jon Lauglo og Astrid Roe
Atferdssenteret – norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis	Terje Ogden
Utdanningsdirektoratet (Udir)	Grethe Hovland
Høgskolen i Oslo	Brit Steinsvik, Finn Aarsæther og Marit Storeng

**Onsdag 5. november 2009***Oslo*

Besøk på videregående skole, Oslo	Synne Børstad, KD
Møte på Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)	Jens Rydland, KD og Vibeke Thue, Udir
<b>Møte med andre institusjoner</b>	
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)	Hilde Roald
Minoritetsspråklig ressursnettverk (MIR)	
Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)	Randi Jørgensen
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Morten Tjessem (invitert men ikke til stede, en annen representant deltok)
Barneombudet	Camilla Kaied
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Taran Knudstad (invitert men ikke til stede, en annen representant deltok)

**Torsdag, 6. november 2009***Trondheim*

<b>Trondheim kommune</b>	
Velkommen	May Johnsen
Opplæring for minoritets elever i Trondheim	Toril Haugseth
Kunnskapsdepartementet (KD)	Jens Rydland
<b>Skolebesøk</b>	
Åsheim ungdomsskole Samarbeid med Tiller videregående skole Prosjekt Hjemmelekser (SINTEF)	Inger Hilstad
Tiller videregående skole	Toril Hofstad
Ringens barnehage	Terje Nilsen

**Fredag 7. november 2009***Oslo*

Rommen barneskole Tokerud ungdomsskole	John Langmoen, rektor, Rommen barneskole Synne Børstad, KD
Opplæring for minoritetsspråklige i Oslo	Mette Gaarder
Møte med Kunnskapsdepartementet	

**Program for OECDs vurderingsbesøk, 16. – 19. februar 2009****Mandag, 16. februar 2009***Oslo*

<b>Møte med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet</b>	
<b>Møte med skoleiere/skoleledere</b>	
Møte med Kommunenes sentralforbund (KS)	
Oslo kommune	Bjarne Hansen
Rommen barneskole, Oslo	John Langmoen, rektor Elin Jacobsen og Bushra Naheed
Trondheim kommune	Hasan Ajnadzic, pedagogisk rådgiver Mai Johnsen, skoleleder
Huseby skole, Trondheim	Merete Ødegård, rådgiver for innføringsklasser
Larvik kommune	Jan Erik Johannessen
Hedmark fylke	Hedmark fylkeskommune (representert)
Hamar katedralskole, Hedmark	Rita Henriksen
Utdanningsforbundet	Agneta Bolinder, Elisabet Dahle og Sonia Montfort Roedelé
Utvalg – likeverdig opplæring	Sissel Østberg, utvalgsleder

**Tirsdag, 17. februar 2009***Oslo*

<b>Seminar om opplæring for minoritetsspråklige</b>	
<b>Østberg-utvalget</b>	
Utvalgsleder	Sissel Østberg
Trondheim kommune	Hasan Ajnadzic
NOVA	Anders Bakken
Forsker, Sverige	Aina Bigestans
Hordaland fylkeskommune	Petter de Presno Borthen
Fylkesmannen i Rogaland	Sølvi Ona Gjul
Oslo kommune	Helge Jagmann
Barnehagesjef i Sør-Varanger	Bodil Labahå
Minoritetsspråklig ressursnettverk (MIR)	Bashar Al Raho
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Pernille Pettersen Smith

OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige 2009

(Bufetat)	
Utdanningsforbundet	Agneta Bolinder
LO	Nina Tangnæs Grønvold
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)	Rita Kumar
Kommunenes sentralforbund	Arne Rekdal Olsen
Elevorganisasjonen	Håvard Vederhus, leder
<b>Sekretariatet for likeverdig opplæring</b>	Matias Nissen-Meyer Kathrine Giæver Grete Gåra Alvern Anne Lilltved Mare Erdis Elisabeth Løvaas Vibeke Thue Synne N. Børstad
<b>Andre forskere</b>	
NIFU STEP	Berit Lødding og Liv Anne Støren
Høgskolen i Hedmark	Tor Ola Engen
Universitetet i Oslo	Vibeke Grøver Aukrust og Bente Hagtvedt
FAFO	Marianne Dæhlen
SØF	Torberg Falch
Kunnskapsdepartementet	Jens Rydland
<b>Møte med diverse departementer og direktorater</b>	
Kunnskapsdepartementet (KD) Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) Utdanningsdirektoratet (Udir) Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)	

**Onsdag, 18. februar 2009***Oslo*

Møte med Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)	
Møte med Rambøll Management	Marianne Højdahl Grete Aspelund

**Torsdag, 19. februar 2009***Oslo*

Møte med Statssekretæren	Lisbet Rugtvedt Lubna Jaffery Fjell, politisk rådgiver ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet
--------------------------	---

## **VEDLEGG C: SPRÅKLIGE STØTTETILTAK**

Se engelsk originalversjon, s. 73:

**OECD Review of Migrant Education  
NORWAY**

## OPPSUMMERING

### OECD- rapporter om opplæring for minoritetsspråklige NORGE

Netto innvandring til OECD-landene har blitt tredoblet siden 1960. Utstrakt forskning har blitt utført på den vellykkede integreringen av innvandrere i forhold til arbeidsmarkedet i de aktuelle landene, men det har vært svært lite internasjonal forskning som har fokusert på utdanningsutbyttet til barna deres og på effektiviteten av utdanningspolitiske tiltak. I mange OECD land er det en tendens at elever med innvandrerbakgrunn har en mer begrenset tilgang til god opplæring, slutter tidligere og har dårligere skolerresultater enn sine majoritetsspråklige jevnaldrende. Derfor er forbedring av opplæring for elever med innvandrerbakgrunn høyt oppe på den politiske dagsorden.

OECDs *Rapport om opplæring for minoritetsspråklige* ble lansert for å hjelpe politikere i de forskjellige landene med å utforme og implementere en vellykket politikk for innvandreropplæring. Den gir pålitelige data om tilgang, deltakelse og resultater for elever med innvandrerbakgrunn sammenlignet med deres majoritetsspråklige jevnaldrende og lanserer et sett politiske valg som er basert på det som fungerer og med erfaringseksempler fra mange land.

Internasjonalt sett har Norge et inkluderende utdanningssystem. Men elever med innvandrerbakgrunn har i gjennomsnitt svakere læringsutbytte enn sine majoritetsspråklige jevnaldrende på alle utdanningstrinn, og særlig gjelder det innvandrere og på videregående nivå. Norge innfører en bred rekke universelle og målrettede tiltak for å gi elever med innvandrerbakgrunn en bedre situasjon. Men det er fortsatt rom for å:

- Gi økt adgang til barnehage for alle, særlig innvandrerbarn under 3 år
- Heve kompetansen til lærere og skoleleder i grunnopplæringen for å gjøre dem mer responsive til elevenes økende språklige og kulturelle mangfold
- Gjøre språkstøtte til en naturlig del av læreplaner, lærerutdanning og forskning
- Gi mer støtte i yrkesfaglige utdanningsprogram, som for eksempel mer yrkesrettet språkopplæring og yrkes- og karriereveiledning
- Kompensere for forskjellene i læringsmiljøene i hjemmene gjennom utvidelse av skoledagen, leksehjelp, mentorer med innvandrerbakgrunn og støtte til innvandrerforeldre
- Bedre nasjonal styring ved å gjøre skolene mer ansvarlige og å oppmuntre kunnskapsdeling mellom kommuner og skoler
- Føre tilsyn med utviklingen og bruke underveisevaluering på alle nivåer – klasse, skole og system

OECD utfører evalueringer av opplæringen for minoritetsspråklige i Danmark, Irland, Nederland, Norge, Sverige og Østerrike. Denne rapporten er en av en serie landrapporter og gir en situasjonsanalyse i tillegg til anbefalinger som er spesifikke for Norge. Det endelige resultatet av OECDs vurdering av opplæring for minoritetsspråklige vil bli utgitt i 2010 som en kortfattet, handlingsorientert håndbok for politikere.

Bakgrunnsinformasjon og dokumenter finnes på [www.oecd.org/edu/migration](http://www.oecd.org/edu/migration)