

Joar Aasen og Erik Mønness

Minoritets elever i grunnskolen:  
analyse av ressursbehovet til særskilt  
norsk- og morsmålsopplæring

Utredningen er utført som et oppdrag fra  
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Høgskolen i Hedmark  
Rapport nr. 8 - 1999

Trykkeri: Hagen Offset A/S og HedProdukt A/S

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

**Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.**

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering for publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved  
henvendelse til Høgskolen i Hedmark.  
(<http://www.hihm.no/Publikasjon/default.htm>)

Rapport nr. 8 - 1999

© Forfatterene/Høgskolen i Hedmark

ISBN: 82-7671-065-4

ISSN: 0808-2626



# Høgskolen i Hedmark

Tittel: Minoritets elever i grunnskolen. Analyse av ressursbehovet til særskilt norsk- og morsmålsopplæring.

Forfatter(e): Joar Aasen og Erik Mønness

Nummer: 8

Utgivelsesår: 1999

Sider: 121

ISBN: 82-7671-065-4

ISSN: 0808-2626

Oppdragsgiver: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Emneord: Migrasjon, pedagogikk, morsmålsundervisning

Sammendrag: Studien er utført som et oppdrag for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Den er et forarbeid til St meld nr 25 1998-1999 Morsmålsopplæring i grunnskolen. Objektet for studien er grunnskolens tilbud til minoritets elevene - nærmere bestemt disse elevenes morsmåls- og norsk som andrespråkopplæring og grunnskolens behov for ressurser til dette. Et kvantitativt materiale som omfatter hele populasjonen av minoritets elever i grunnskolen i 1997 (GSI-data; Grunnskolens InformasjonsSystem) er koblet sammen med data fra NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunebase) og analysert med statistiske metoder. Materialet er i alt vesentlig blitt behandlet induktivt. Studier av tilgjengelig faglitteratur utgjør en annen innfallsvinkel. I denne utredningen har det blitt lagt vekt på å basere fagjennomgangen på grunnleggende synspunkter som det i alt vesentlig hersker enighet om. Faglig etablert viten har vært av betydning for å forstå hva i datamaterialet man bør legge vekt på å lete etter, for å tolke funn i analysene av datamaterialet rett og for å supplere utredningen med innsikt som det kvantitative materialet ikke gir. Bare rent unntaksvis har etablert viten fungert hypotesegenererende. Materialet er supplert med synspunkter på statens styring av utdanningssektoren hentet ut av offentlige dokumenter og med samtaler med tjenestemenn på kommunenivå og ved utdanningskontorene. Deler av innholdet i enkelte av disse samtalene er lagt til grunn for skisser av forvaltningspraksis. Utredningen peker på at det mangler samsvar mellom den utdanningspolitikk som er skissert for opplæringen av minoritets elever på statlig nivå, og den som er satt ut i livet på kommunenivået. Minoritets elevenes språkopplæring synes å være marginalisert som en følge av motsetninger mellom lokal styringsvilje og statens behov for å opprettholde en viss minstandard. Få elever synes å få et opplæringstilbud i norsk som andrespråk med et omfang som norskundervisningen for øvrig, enda færre det tilbud som søkes etablert som norm for morsmålsundervisningen. Studien finner at de statlige styringsmidlene ikke gir den ressursinnsats fra kommunenes side som er forutsatt. Kommunene, og skolene, synes å håndtere dette opplæringsfeltet som de selv vil. Dataanalysene viser ellers at variasjonen i den iverksatte morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen i liten grad lar seg forklare med de variabler som uttrykker karakteristika ved kommunene. Det er funnet enkelte signifikante faktorer, men deres forklaringssevne er svak





# Høgskolen i Hedmark

Title: Minority students in elementary education: An analysis of the need for resources for first and second language teaching

Author(s): Joar Aasen and Erik Mønness

Number: 8

Year: 1999

Pages: 121

ISBN: 82-7671-065-4

ISSN: 0808-2626

Financed by: Ministry of Education, Research and Church Affairs

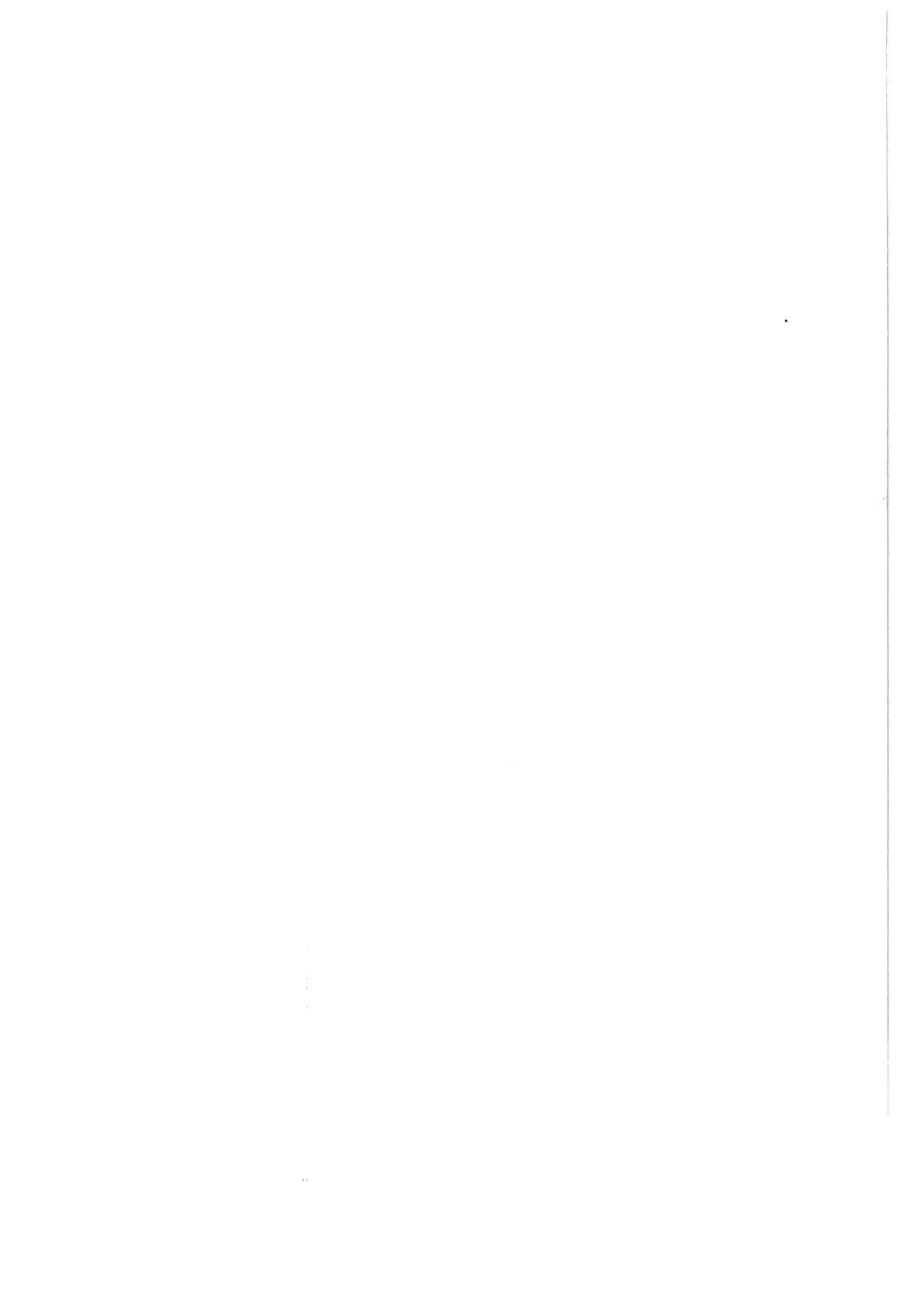
Keywords: Migration; pedagogy; first language teaching

Summary: The study has been carried out for the Department of Church, Education and Research, as a preliminary work for the department's Report to Parliament nr 25 1998-1999: On first language teaching of minority students in elementary education. The focus of attention is on first (mother tongue) and second ('Norwegian as a foreign language') language teaching of minority students and the need for resources for this purpose in elementary education.

Numerical data comprising the entire population of minority students in elementary education in 1997 has been related to community level data and then analyzed statistically. The data have mainly been treated inductively.

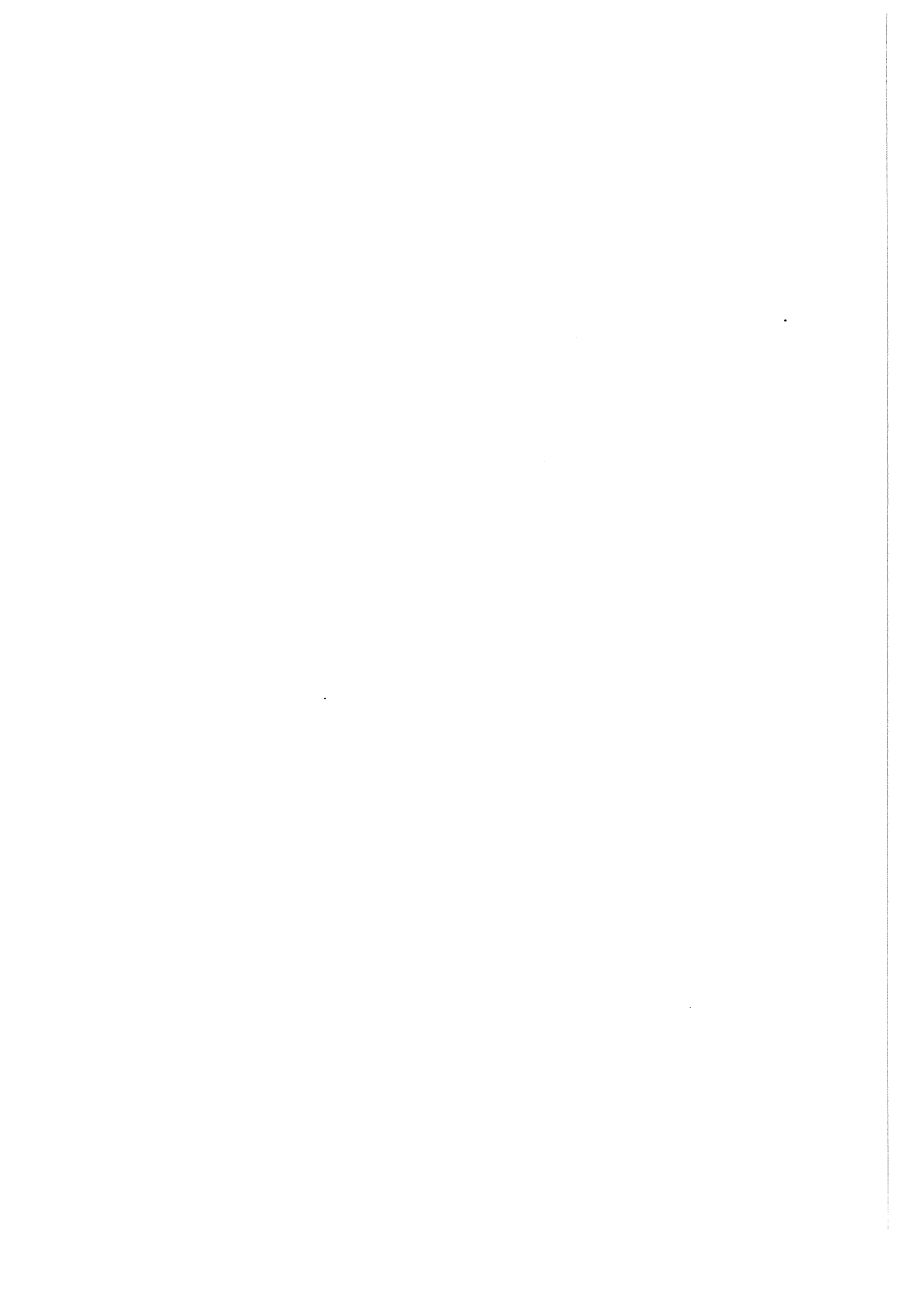
These analyses have been supplemented by studies of accessible research. Emphasis has been put on basing the review of research on aspects that have gained common acceptance. This review of research has helped understand how to categorize and interpret the numerical data. The review of research has also contributed relevant insight that the numerical data could not yield. This kind of review has only in a couple of instances generated hypotheses.

Numerical and qualitative data have been supplemented by insight into how state authorities are monitoring and governing the field of elementary education. This insight has been obtained through studies of documents issued by the state and through interviews with civil servants at local and state levels. Part of these interviews have been the basis for a review of current administrative usage



# Innhold

<b>0 OM UTREDNINGENS BAKGRUNN OG MÅLSETTING</b>	<b>7</b>
<b>1 OFFENTLIG POLITIKK OG PRAKSIS</b>	<b>9</b>
1.1 LOVVERKET	9
1.2 OFFENTLIGE DOKUMENTER ALLMENT	13
1.3 DET FINANSIELLE GRUNNLAGET - OM TILSKUDDSDORDNINGEN	21
1.4 OFFENTLIG PRAKSIS	26
1.5 FORELØPIG OPPSUMMERING OG DRØFTING	37
<b>2 KVALITATIVE SIDER VED UNDERVISNINGEN AV MINORITETSELEVER I NORGE</b>	<b>42</b>
2.1 DIDAKTISKE PROBLEMSTILLINGER	43
2.2 STRATEGIENE FOR INNLEMMING I DIDAKTISK LYS	50
2.3 OM TOSPRÅKLIG OPPLÆRING	53
2.4 MER OM UTNYTTINGSGRADEN AV MINORITETSELEVENES SPRÅKUNDERVISNING	70
2.5 OPPSUMMERING OG DRØFTING	76
<b>3 DATA OG DATAANALYSE</b>	<b>81</b>
3.1 DATA	81
3.2 ANALYSENIVÅER	83
3.3 HVILKE VARIABLER ER UNDERSØKT	83
3.4 MULIGE FORKLARINGSVARIABLER	84
3.5 EMPIRISKE METODER	86
3.6 SAMLEDE KONKLUSJONER	86
3.7 FYLKER	87
3.8 KOMMUNER	88
3.9 ENKELTSKOLER	104
3.10 DET ENKELTE SPRÅK	109
3.11 OSLO	111
<b>4 OPPSUMMERING</b>	<b>114</b>
<b>LITTERATUR</b>	<b>118</b>
<b>APPENDIX SOM EGET BIND</b>	





## 0 Om utredningens bakgrunn og målsetting

Denne utredningen angår minoritetselvene i grunnskolen i Norge, og er rettet mot sider ved disse elevenes språkopplæringstilbud. Den er gjennomført som et tidsavgrenset prosjekt på oppdrag av Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet. I departementets prosjektinnbydelse heter det blant annet som følger:

"Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet arbeider med en gjennomgang og revisjon av gjeldende tilskuddsordninger knyttet til ekstra norskopplæring og morsmålsopplæring i grunnskolen for elever fra språklige minoriteter.

Som et ledd i dette arbeidet ønsker departementet bistand til å analysere hvilke faktorer som kan forklare behovet for slik opplæring, og ressursbehovet knyttet til denne type opplæring."<sup>1</sup>

Som en utdypende begrunnelse kommenterer departementet dagens tilskuddsordning slik: "... retningslinjene [er] så vidt lite presise at praktiseringen av ordningen kan bli ulik. Ordningen er også tidkrevende å administrere både for kommunene og statens utdanningskontorer."<sup>2</sup>

Denne utredningen nytter i hovedsak tre innfallsvinkler i analysearbeidet:

Én innfallsvinkel knyttes til analyser av allerede foreliggende, lett tilgjengelig kvantitativt materiale. Analysene behandler variabler som kan være av betydning for å forstå behovet for ressurstilføring til kommunene. GSI-data har vært en hovedkilde i det kvantitative grunnlagsmaterialet. I kapittel 3 er det gjort rede for det datamaterialet som er benyttet, i større detalj. Datamaterialet har bare i beskjeden grad hatt en slik innretning at det har latt seg koble til hypoteser som kan utledes av tilgjengelig faglig viten. Materialet er av den grunn i alt vesentlig blitt behandlet induktivt.

En annen innfallsvinkel består av å supplere materialet med synspunkter i offentlige dokumenter og samtaler med tjenestemenn på kommunenivå og ved utdanningskontorene. I alt vesentlig har samtalene tjent til å nyansere vår forståelse av datamaterialet og de offentlige dokumentene. Deler av innholdet i enkelte av disse samtaler er lagt til grunn for skissene av forvaltningspraksis. Kapittel 1 behandler i hovedsak sentrale sider ved offentlig norsk politikk overfor minoriteter, med vekt på styringen av utdanningspolitikken. Av hensyn til konsistensen i resonnementet har dette materialet fått noe mer plass enn hva formålet for utredningen strengt tatt krever.

Studier av tilgjengelig faglitteratur utgjør en tredje innfallsvinkel. Det finnes et forholdsvis stort tilfang av faglitteratur med relevans for arbeidet, såvel norsk som internasjonal. I denne utredningen har det blitt lagt vekt på å basere faggjennomgangen på grunnleggende synspunkter

---

<sup>1</sup> Departementets prosjektinnbydelse av 24.2.1998

<sup>2</sup> Vedlegg til departementets brev av 24.2.1998

som det i alt vesentlig hersker enighet om.<sup>3</sup> Faglig etablert viten har vært av betydning for å tolke funn i analysene av datamaterialet rett, og for å supplere utredningen med innsikt som det kvantitative materialet ikke gir. Den faginnsett som er presentert i kapittel 2, er derfor gitt form i lys av at den i alt vesentlig har *komplementerende* funksjon. I enkelte sammenhenger har den gitt hjelp til å forstå hva i datamaterialet man bør legge vekt på å lete etter. Bare rent unntaksvis har den fungert hypotesegenererende.

Utredningen avsluttes med en konkluderende oppsummering.

Nedenfor vil uttrykket minoritets elever bli brukt om de elevene utredningen gjelder. I denne elevgruppen er det registrert 33 307 elever i grunnskolealder pr 1. september 1997.<sup>4</sup>

Tilskuddet til grunnskolen for undervisning i morsmål og særskilt norskopplæring er for 1998 foreslått til kr 640 291 000.<sup>5</sup> Den analysen som presenteres her, har altså som overordnet mål å bidra til å styrke grunnlaget for beslutninger om eventuelle bedre og enklere ordninger for fordelingen av disse midlene.

Utredningsarbeidet ble påbegynt 1. april 1998. Det har vært knyttet tidsfrister til arbeidet: departementet satte frist for levering av sluttberegninger til medio juni; for levering av sluttrapport til 15. september 1998. Det som presenteres her, er sluttrapporten.

---

<sup>3</sup> Hyltenstam 1996b.

<sup>4</sup> Basert på tall fra GSI med telledato 1. september 1997; jfr kapittel 3 nedenfor.

<sup>5</sup> Opplysningene er hentet fra St prp nr 1 (1997-98), Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.

## 0 Om utredningens bakgrunn og målsetting

Denne utredningen angår minoritetselvene i grunnskolen i Norge, og er rettet mot sider ved disse elevenes språkopplæringstilbud. Den er gjennomført som et tidsavgrenset prosjekt på oppdrag av Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet. I departementets prosjektinnbydelse heter det blant annet som følger:

"Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet arbeider med en gjennomgang og revisjon av gjeldende tilskuddsordninger knyttet til ekstra norskopplæring og morsmålsopplæring i grunnskolen for elever fra språklige minoriteter.

Som et ledd i dette arbeidet ønsker departementet bistand til å analysere hvilke faktorer som kan forklare behovet for slik opplæring, og ressursbehovet knyttet til denne type opplæring."<sup>1</sup>

Som en utdypende begrunnelse kommenterer departementet dagens tilskuddsordning slik: "... retningslinjene [er] så vidt lite presise at praktiseringen av ordningen kan bli ulik. Ordningen er også tidkrevende å administrere både for kommunene og statens utdanningskontorer."<sup>2</sup>

Denne utredningen nytter i hovedsak tre innfallsvinkler i analysearbeidet:

Én innfallsvinkel knyttes til analyser av allerede foreliggende, lett tilgjengelig kvantitativt materiale. Analysene behandler variabler som kan være av betydning for å forstå behovet for ressurstilføring til kommunene. GSI-data har vært en hovedkilde i det kvantitative grunnlagsmaterialet. I kapittel 3 er det gjort rede for det datamaterialet som er benyttet, i større detalj. Datamaterialet har bare i beskjeden grad hatt en slik innretning at det har latt seg koble til hypoteser som kan utledes av tilgjengelig faglig viten. Materialet er av den grunn i alt vesentlig blitt behandlet induktivt.

En annen innfallsvinkel består av å supplere materialet med synspunkter i offentlige dokumenter og samtaler med tjenestemenn på kommunenivå og ved utdanningskontorene. I alt vesentlig har samtalene tjent til å nyansere vår forståelse av datamaterialet og de offentlige dokumentene. Deler av innholdet i enkelte av disse samtalene er lagt til grunn for skissene av forvaltningspraksis. Kapittel 1 behandler i hovedsak sentrale sider ved offentlig norsk politikk overfor minoriteter, med vekt på styringen av utdanningspolitikken. Av hensyn til konsistensen i resonnementet har dette materialet fått noe mer plass enn hva formålet for utredningen strengt tatt krever.

Studier av tilgjengelig faglitteratur utgjør en tredje innfallsvinkel. Det finnes et forholdsvis stort tilfang av faglitteratur med relevans for arbeidet, såvel norsk som internasjonal. I denne utredningen har det blitt lagt vekt på å basere faggjennomgangen på grunnleggende synspunkter

---

<sup>1</sup> Departementets prosjektinnbydelse av 24.2.1998

<sup>2</sup> Vedlegg til departementets brev av 24.2.1998

som det i alt vesentlig hersker enighet om.<sup>3</sup> Faglig etablert viten har vært av betydning for å tolke funn i analysene av datamaterialet rett, og for å supplere utredningen med innsikt som det kvantitative materialet ikke gir. Den faginnsett som er presentert i kapittel 2, er derfor gitt form i lys av at den i alt vesentlig har *komplementerende* funksjon. I enkelte sammenhenger har den gitt hjelp til å forstå hva i datamaterialet man bør legge vekt på å lete etter. Bare rent unntaksvis har den fungert hypotese genererende.

Utredningen avsluttes med en konkluderende oppsummering.

Nedenfor vil uttrykket minoritets elever bli brukt om de elevene utredningen gjelder. I denne elevgruppen er det registrert 33 307 elever i grunnskolealder pr 1. september 1997.<sup>4</sup>

Tilskuddet til grunnskolen for undervisning i morsmål og særskilt norskopplæring er for 1998 foreslått til kr 640 291 000.<sup>5</sup> Den analysen som presenteres her, har altså som overordnet mål å bidra til å styrke grunnlaget for beslutninger om eventuelle bedre og enklere ordninger for fordelingen av disse midlene.

Utredningsarbeidet ble påbegynt 1. april 1998. Det har vært knyttet tidsfrister til arbeidet: departementet satte frist for levering av sluttberegninger til medio juni; for levering av sluttrapport til 15. september 1998. Det som presenteres her, er sluttrapporten.

---

<sup>3</sup> Hyltenstam 1996b.

<sup>4</sup> Basert på tall fra GSI med telledato 1. september 1997; jfr kapittel 3 nedenfor.

<sup>5</sup> Opplysningene er hentet fra St prp nr 1 (1997-98), Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.

# 1 Offentlig politikk og praksis

Den gjennomgang av offentlig politikk og praksis overfor minoriteter generelt og minoritetslever spesielt som følger i dette kapitlet, har en oppbygging som til en viss grad hviler på arten av statens styringsmidler overfor kommunal virksomhet.<sup>1</sup> Statens *direkte* styringsmidler er knyttet til lover og forskrifter - rettslige styringsmidler; og til ulike former for planer, utredninger og rundskriv - informative styringsmidler. De *indirekte* styringsmidler er de finansielle - statens rammetilskudd og øremerkede tilskudd til kommunene.

Nedenfor behandles momentene i en rekkefølge som ikke uten videre samsvarer med den vekt eller betydning de har som styringsmidler. Her er rekkefølgen helt enkelt avgjort av forhold forbundet med selve utredningsprosessen, nærmere bestemt av hvilke dokumenter som det til enhver tid har vært mulig å skaffe til veie.

## 1.1 Lovverket

Denne utredningen er forfattet av en fagpedagog. Den gjennomgang av sider ved lovverket som følger her, må leses i lys av dette. Det må imidlertid også sies at rettslige bestemmelser og forståelsen av disse - her særlig grunnskoleloven og dens forskrifter, i noen grad også forvaltningsloven - har vært av en viss betydning for den praksis som har vært fulgt fram til i dag. De vil også ha betydning for innretningen og praktiseringen av en ny ordning.

### 1.1.1 Generelt

Lov om grunnskolen av 13.6.1969 blir nå erstattet av den nye utdanningsloven.

Grunnskolens innhold er til nå blitt fastsatt i lov om grunnskolen § 7 og i forskrifter gitt av departementet. Lov om grunnskolen § 12 har gitt departementet generell hjemmel til å gi slike utfyllende forskrifter. Spesiell hjemmel for å gi forskrifter om plikt for kommunene til å gi særlig opplæring for tospråklige minoritetslever er blitt gitt i lov om grunnskolen § 13, nytt ledd nr 12.<sup>2</sup>

Verken retten til morsmålsundervisning eller til undervisning i norsk som andrespråk for minoritetslever har vært lovfestet i grunnskoleloven, og er det heller ikke i den nye utdanningsloven. For disse undervisningsområdene vedkommende har Regjeringen til nå vist til prinsippet om enhetsskolen og den generelle bestemmelsen om den enkeltes rett til tilpasset opplæring<sup>3</sup> - sikret i grunnskolelovens § 7.

---

<sup>1</sup> St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane* behandler blant annet de statlige styringsvirkemidlene overfor kommunene. Se for øvrig Bakkevig 1997 for en generell oversikt.

<sup>2</sup> Lov 19. juni 1997 nr 83 om endringar i lov 13. juni 1969 nr 24 om grunnskolen.

<sup>3</sup> St meld nr 17 (1996-97):71.

Det plangrunnlag for undervisning på feltene som uttrykkes i M 87, synes å ha uklar status i forhold til minoritetslevers rettigheter. NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring* uttrykker dette slik: "Elevenes rettigheter i forhold til læreplanene har ikke kommet klart til uttrykk i grunnskoleloven eller lovens forskrifter. (...) Det er således uklart om elevene kan utlede rettigheter direkte av læreplanene. Det synes heller ikke som om departementet har tatt et klart standpunkt i forhold til dette spørsmålet."<sup>4</sup>

I NOU 1995:12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge* foreslås det at retten til morsmålsopplæring lovfestes, mens Regjeringen i St meld nr 17 (1996-97) ikke ser grunn til å foreslå slik lovfesting. Morsmålsopplæringen blir i stedet, i likhet med opplæringen i norsk som andrespråk, fastsatt i en egen forskrift.

NOU 1995:18, som gjennomgår lovgivningen på opplæringssektoren med tanke på å foreslå et bedre lovverk, tar ikke stilling til lovfesting av retten til morsmålsopplæring for tospråklige minoritetslever. Bakgrunnen for at utvalget ikke behandlet spørsmålet om lovfesting, var igjen at NOU 1995:12 på det tidspunkt var ute til høring, og at departementet derfor ikke ønsket behandling av denne. NOU 1995:18 understreker imidlertid at "opplæring for fremmedspråklige elever representerer en av de store utfordringene for dagens og morgendagens utdanningssystem."<sup>5</sup>

### 1.1.2 Tilpasset opplæring

Retten til tilpasset opplæring er som nevnt beskrevet i lov om grunnskolen § 7, der første ledd bestemmer at "alle elever har rett til å få opplæring i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei har."

NOU 1995:18 ser dette som et generelt prinsipp om at undervisningen skal tilpasses den enkelte elev. Bestemmelsen skal ikke forstås slik at den gir alle elever rett til et opplæringstilbud som er individuelt tilrettelagt. Loven fastlegger heller ikke hva den enkelte kommune og skole skal gjøre for å fremme prinsippet om tilpasset opplæring. NOU 1995:18 ser imidlertid bestemmelsen som et prinsipp som skal ligge til grunn for all opplæring: den enkelt lærer bør søke å tilpasse undervisningen til den enkelte elev. Bestemmelsen forplikter også den enkelte skole og kommunen. De rettigheter bestemmelsen gir elever, beskrives likevel som diffuse. Det pekes imidlertid på at helt å ignorere en elevs særlige forhold vil måtte anses å være i strid med elevens rettigheter etter grunnskolelovens § 7.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring*:145.

<sup>5</sup> NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring*:31.

<sup>6</sup> NOU 1995:18: 102-103.

### 1.1.3 Om skolevalg

Også spørsmålet om retten til å velge skole er behandlet i NOU 1995:18. Utredningen gjennomgår gjeldende rett på området, og peker på at grunnskolelovens § 13 sikrer at barn, så langt det er mulig, skal være elever ved den skolen de geografisk hører til. Også i kommuner der det ikke er fastsatt kretsregulering, skal elevene gå på den skole de geografisk sett tilhører.<sup>7</sup>

Kommunen kan tillate skolebytte etter søknad fra foreldrene, og elever kan overføres til en annen skole dersom foreldrene samtykker. Avgjørelse om slik overføring er enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 og omfattes av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, herunder reglene om klagerett. Plikten til å høre foreldrenes og elevens syn følger av forvaltningslovens § 16.<sup>8</sup>

I tilknytning til behandlingen av funksjonshemmede elevers skolevalg, peker utvalget på lovens forarbeider, der det heter:

"Det skal ikkje vere høve til, utan samtykke frå foreldra, å sende einskildelevar eller visse grupper av elevar til ein annan skole utan at skolestyret har handsama saka og gjort vedtak etter at ein har prøvd om det er mogleg å gje forsvarleg opplæring i heimeskolen."<sup>9</sup>

Forarbeidene synes å åpne for å vurdere plassering ved en annen skole uten foreldrenes samtykke i bestemte tilfeller: etter at en har erfart at andre muligheter virker uttømt. Også her understreker utvalget at forvaltningsloven gir bestemmelser for forhåndsvarsel og for foreldrenes klagerett.<sup>10</sup>

Det må understrekes at det ikke går fram av utredningen i hvilken grad disse betraktningene kan legges til grunn for forståelsen av behandlingen av minoritets elever. Utredningen går som nevnt ikke inn på spesielle forhold som knytter seg til denne elevgruppen. I mer generelle ordlag uttrykker den imidlertid dette:

"Dagens lov legger ikke absolutte bindinger på organiseringen av undervisningstilbudet, i den forstand at elevene har et ubetinget krav på å gå på den nærmeste skolen."<sup>11</sup>

Det følger i alle fall av utredningens gjennomgang av dette området at det ligger svært sterke begrensninger på kommunenes muligheter for å flytte en elev over til en annen skole uten foreldrenes samtykke.

De senere revisjoner av grunnskolelovens § 5 har befestet fortolkningene i NOU 1995:18.

---

<sup>7</sup> NOU 1995:18: 131.

<sup>8</sup> NOU 1995:18: 131, 133.

<sup>9</sup> Ot prop nr 63 (1986-87): 3, her sitert fra NOU 1995:18: 131.

<sup>10</sup> NOU 1995:18: 131, 135.

<sup>11</sup> NOU 1995:18: 135.

### 1.1.4 Enkeltvedtak

NOU 1995:18 behandler også spørsmålet om enkeltvedtak i forhold til utdanningslovgivningen. Etter forvaltningslovens § 2 er enkeltvedtak "en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet" og som er "bestemmende for rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer." Utredningen understreker at det er sikker rett at definisjonen omfatter beslutninger som gjelder fordeling av offentlige midler: "Også tildeling av ytelser som den enkelte ikke har et ubetinget rettskrav på, er bestemmende for privates rettigheter på en slik måte at de må anses som enkeltvedtak. Således ville en avgjørelse om at en elev skal få opplæring eller ikke, være enkeltvedtak også om opplæring ikke hadde vært en rettighet eller plikt for den enkelte (...)." <sup>12</sup>

Utredningen understreker at det går en grense mellom tilgang til opplæring på den ene side, som altså omfattes av rettsreglene om enkeltvedtak, og på den annen hvordan opplæringen skal legges opp eller gjennomføres, selv om grensen ikke alltid er like klar. Utredningen peker på at visse avgjørelser av den siste typen kan være så gjennomgripende at de er bestemmende for elevens eller de foresattes rettigheter. I så fall må de betraktes som enkeltvedtak. Som eksempler nevnes beslutninger om å flytte en elev over til en annen skole eller en annen klasse. <sup>13</sup>

Som nevnt behandler ikke NOU 1995:18 den utdanningsrettslige stillingen til minoritets elever. Utredningen tar dermed heller ikke eksplisitt stilling til hvorvidt avgjørelser om å tilby minoritets elever undervisning i morsmålet og i norsk som andrespråk, eventuelt om ikke å gi slike tilbud, har vært å betrakte som enkeltvedtak. Den generelle gjennomgang som er gitt i NOU 1995:18, tilsier imidlertid at slike kommunale vedtak har vært å betrakte som enkeltvedtak. En slik forståelse legges til grunn i denne utredningen. <sup>14</sup> Forvaltningsloven gir videre regler for saksbehandling og en nærmere angitt rett til innsyn og klage på vedtak.

Hvilke tildelingsprosedyrer som i praksis er benyttet, og hvordan loven fortolkes på dette punktet av utdanningskontorene, vil bli behandlet nedenfor.

### 1.1.5 Forholdet lov - forskrift

NOU 1995:12 legger som nevnt vekt på betydningen av å lovfeste retten til morsmåls- og norsk som andrespråkopplæring. Når Stortinget og departementet har valgt en annen løsning, å formulere rettighetene som forskrift, innbyr dette til en kort kommentar også her.

---

<sup>12</sup> NOU 1995:18:82.

<sup>13</sup> NOU 1995:18:82.

<sup>14</sup> NOU 1995:18:75-76 peker på at forvaltningsloven gjelder bare dersom ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det innebærer at bestemmelser i skolelovgivningen om unntak eller avvik fra forvaltningsloven vil gå foran de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Dette utgangspunktet gjelder når unntak eller avvik fra forvaltningsloven følger direkte av andre lover, og også når slike regler er gitt i forskrift med hjemmel i lov. Er det tale om å svekke den enkeltes rettigheter etter forvaltningsloven, må lovbestemmelsen gi adgang til å fravike forvaltningsloven, og det må framgå av forskriften selv at forvaltningsloven ikke skal gjelde. Slike forbehold er ikke tatt i grunnskoleloven, så vidt vi kan se heller ikke i den nye opplæringsloven. Når det for øvrig gjelder norsk som andrespråk, vil vi anta at enkeltvedtak ikke vil komme på tale når faget nå har egen plan i L97.



På fagjuridisk hold blir det påpekt at forskrifter gitt med hjemmel i lov sikrer rettigheter like sterkt som om de er beskrevet i loven. Allment vil det være viktigere å vurdere kvaliteten av ordlyden i rettighetsbeskrivelsen enn om den er knyttet til lov eller forskrift.<sup>15</sup> Forskriftsfesting har videre gjerne en større smidighet som middel i rettslig regulering, idet ordlyden lettere kan justeres dersom det skulle være nødvendig.<sup>16</sup>

Forskriftsfesting synes følgelig ikke å innebære noe tap av rettigheter til morsmåls- og norsk som andrespråksopplæring i forhold til lovfesting. Det synes altså å være av større interesse å vurdere den ordlyd forskriftene får, og dessuten også hvordan de plikter som pålegges kommunene gjennom disse rettighetene, så i neste omgang skal håndheves dersom de ikke blir respektert.<sup>17</sup> Ved siden av adgangen til rettslig prøving gjennom søksmål fra private som ikke får sine rettigheter tilgodesett, peker NOU 1995:15 *Ny lovgivning om opplæring* særlig på verdien av statlig tilsyn og kontroll, eventuelt også pålegg, som bidrag til at lovhjemlede plikter for kommunene blir etterlevd.<sup>18</sup> Dette er oppgaver som for grunnskolens vedkommende er tillagt statens utdanningskontorer.<sup>19</sup>

## 1.2 Offentlige dokumenter allment

Skolens innsats for morsmålsopplæring og opplæring i norsk som andrepråk er et ledd i den offentlige politikk som har vært ført i Norge - med justeringer og endringer - siden NOU 1973:17 *Innvandringspolitikk*. I en fremstilling som denne vil det føre for langt å gi en fullstendig sammenfatning av hvordan offentlig politikk har kommet til uttrykk i sentrale regulerende dokumenter fra 1973 til i dag.<sup>20</sup> Den uttrykte offentlige forståelsen representerer imidlertid vesentlige sider ved skoletilbudets rammer og også ved dets overordnede målsetting. Disse er av betydning for å tolke og forstå den praksis i utdanningssystemet som faktisk finner sted. Derfor gis det her rom for et riss av utviklingen av dem. Hensikten er også å styrke forståelsen av eventuelle fremtidige alternativer til den nåværende tilskuddsordningen, og å bidra til et grunnlag for å forstå hvilke overordnede mål ulikt innrettede ordninger vil kunne fremme.

NOU 1973:17 *Innvandringspolitikk* (Danielsenutvalget) introduserer begrepene *assimilering* og *integrering*. Utvalgets definisjoner av disse begrepene gjengis her:

---

<sup>15</sup> Vurderingene er professor dr. juris. Jon Bings, gitt som personlig meddelelse 29.5.1998.

<sup>16</sup> NOU 1995:18:48.

<sup>17</sup> NOU 1995:18: 50.

<sup>18</sup> NOU 1995:18: 50; 274-278.

<sup>19</sup> NOU 1995:18 diskuterer i kap 35.3 spørsmålet om i hvilken grad Statens utdanningskontorer skal kunne benytte pålegg som sanksjonsform overfor kommuner som ikke etterlever de plikter som er pålagt dem i lovs eller forskrifts form på opplæringssektoren, slik Statens helsetilsyn (Fylkeslegene) har det på helsesektoren. Utvalget foreslår at det skal være adgang for staten til å benytte pålegg som sanksjonsform, men begrenset til lov- og forskriftsstridige forhold. Grunnlaget for å gi pålegg finnes nå i den nye opplæringslovens § 14-1.

<sup>20</sup> For en mer utførlig gjennomgang vises det til NOU 1995:12.

## "ASSIMILERING

Med assimilering forstår utvalget i denne forbindelse det at en utlending blir mest mulig lik en nordmann. En assimilert utlending vil være langt på vei lik en nordmann i sinn og skinn, han taler og tenker som nordmenn flest, han har norsk, men ikke nødvendigvis bare norsk, omgangskrets, han deltar i det norske samfunnsliv som nordmann, han har et ønske om å bli betraktet som nordmann og blir også i stor utstrekning det, og han betrakter Norge som sitt nye fedreland.

## INTEGRERING

Integrering er en langt svakere form for innlemmelse i samfunnet enn assimilering. Med integrasjon forstår utvalget det at en utlending er en anerkjent og funksjonsdyktig del av samfunnet uten nødvendigvis å bli lik samfunnsmedlemmene for øvrig. Han kan beholde sin nasjonale identitet, sitt eget språk, sine nære forbindelser med hjemlandet, og i en viss grad sitt hjemlands skikker og livsmønster. Han kan bo i landet uten å ønske å slå seg ned her for godt, og han kan ønske at hans barn vender tilbake til hjemlandet. Like fullt kan han være en funksjonsdyktig del av samfunnet og finne seg til rette med det."<sup>21</sup>

Denne begrepsbruken føres videre i St. meld. nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*. Disse definisjonene kan med dette sies å ha blitt norske myndigheters offisielle fra 1973 av, noe som igjen på det tidspunkt innebar et linjeskifte i norsk politikk: assimilering skal unngås.<sup>22</sup>

St. meld. nr. 74 (1979-80) viderefører integreringslinjen og understreker *valgfriheten* i graden av tilknytning til majoritetssamfunnet. Meldingen understreker videre betydningen av å kunne videreutvikle eget språk og egen kultur som sentrale virkemidler i integreringsprosessen. Den understreker også betydningen av å bygge på prinsippet om *likestilling*: "Den enkelte innvandrere må likestilles med norske borgere med hensyn til rettigheter og plikter. De ulike innvandrere- og minoritetsgruppers kulturelle, sosiale og religiøse særtrekk må dessuten respekteres og gis muligheter på lik linje med majoritetssamfunnets kultur."<sup>23</sup> I denne meldingen blir morsmålsundervisning sett som et sentralt virkemiddel for å motvirke assimilering.<sup>24</sup>

NOU 1986:8 *Flyktningers tilpasning til det norske samfunnet* definerer assimilering og integrering kortere enn NOU 1973:17:

"Med assimilering mener man vanligvis at minoritetens kultur utslettes og forsvinner, slik at gruppen mister sin etniske identitet, og dens medlemmer blir, kulturelt sett, identiske med medlemmer av vertssamfunnet.

Integrering på den annen side betyr vanligvis at en "fremmed" gruppe blir en funksjonsdyktig del av vertssamfunnet, men uten at den mister sin kulturelle eller etniske identitet."

---

<sup>21</sup> NOU 1973:17.

<sup>22</sup> NOU 1995:12:22.

<sup>23</sup> St.meld. nr. 74 (1979-80):28.

<sup>24</sup> St.meld. nr. 74 (1979-80):94.

Disse definisjonene er ikke endret vesentlig i senere NOU'er eller stortingsmeldinger. I andre sammenhenger pekes det på svakheter med disse definisjonene: formuleringene "'fremmed' gruppe" og "funksjonsdyktig del av vertssamfunnet" savner nærmere avklaring. Samtidig understrekes det at det er en *grupperelatert* forståelse av tilpasningsprosessen som her kommer til uttrykk.<sup>25</sup>

I St. meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken* benyttes ikke begrepet integrering. Samtidig som meldingen slår fast at mål og prinsipper for politikken overfor innvandrere bosatt i Norge skal føres videre, tar den opp en del av begrepsbruken fra St. meld. nr. 74 (1979-80): den setter opp *likestilling* mellom innvandrere og nordmenn som målet for innvandringspolitikken.

Hva likestilling i denne sammenheng skal innebære, uttrykker St. meld. nr. 39 (1987-88) blant annet slik: "Likestilling mellom innvandrere og nordmenn innebærer at innvandrerne så langt det er mulig skal ha samme muligheter, rettigheter og plikter som resten av befolkningen." Videre heter det om den valgfrihet som ble understreket i St. meld. nr. 74 (1979-80): "Betegnelsen valgfrihet gir assosiasjoner om en mer omfattende valgfrihet enn det som har vært hensikten. ... Det er departementets oppfatning at en mer dekkende betegnelse for den intensjonen som ligger i valgfrihetsprinsippet er *respekt* for innvandrernes språk og kultur."

"*Plandokument for kommunaldepartementet/utlendingsdirektoratets arbeid for likestilling mellom innvandrere og nordmenn*"<sup>26</sup> benytter uttrykket *det gode flerkulturelle samfunn* som betegnelse på den overordnede målsettingen for likestillingspolitikken. Dokumentet understreker at reell likestilling må innebære at "innvandrere så langt mulig skal ha de samme rettigheter og plikter som nordmenn. Oppfatningen som ligger til grunn, er at det norske samfunn ikke ønsker en utvikling der deler av den bosatte befolkningen skal ha færre rettigheter og færre muligheter enn befolkningen for øvrig."

Begrepet likestilling benyttes noe forskjellig i de to dokumentene. Blant annet av den grunn behandles det også i NOU 1995:12.

### 1.2.1 Spesielt om NOU 1995:12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge*

NOU 1995:12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge* understreker at *likestilling* må forstås på en slik måte at når innvandrere skal ha de samme rettigheter og plikter som nordmenn, må dette gjelde *både på individ- og gruppenivå*.<sup>27</sup> I tråd med dette griper dokumentet fatt i begrepene *pluralisme* og *pluralt*<sup>28</sup> *samfunn*: "Det er et pluralt samfunn, der ulike deler av samfunnet lever side om side, men atskilte, innenfor samme politiske enhet."

Om *pluralisme som ideologi* (mer eller mindre bevisste forestillingsformer hos bærerene) heter det at den "tar utgangspunktet i at minoriteter finnes som særegne samfunn eller kulturer, og at det er

---

<sup>25</sup> NOU 1995:12:23.

<sup>26</sup> Av 15.12.92; her sitert fra NOU 1995:12:23.

<sup>27</sup> NOU 1995:12:24

<sup>28</sup> Begreper lånt fra den nederlandske økonomen Furnivall. Sitert fra NOU 1995:12:24; min oversettelse.

mye å vinne på å bevare disse. Det letter minoritetsmedlemmenes tilpasning samtidig som det beriker samfunnet på ulike måter."<sup>29</sup>

Utredningen inneholder en egen modell som beskriver pluralisme på en skala fra full likestilling til sterk undertrykkelse. Modellen danner grunnlag for NOU 1995:12s anbefalinger og gir, slik utredningen uttrykker det, "muligheter til å konkretisere innholdet i begrepet likestilling, og i begrepene assimilering, integrering og segregering ..."<sup>30</sup>

En slik konkretisering uttrykkes forholdsvis detaljert, og den bæres videre som grunnlag for en analyse av pedagogiske konsekvenser av to mulige modeller som er ulike: den ene det dokumentet benevner som *individpluralisme (begrenset pluralisme)*; den annen *gruppepluralisme (fullverdig pluralisme)*.<sup>31</sup>

Individpluralisme (begrenset pluralisme) som ideologi setter dokumentet i sammenheng med *assimilering* som innlemmingsstrategi. Nærmere bestemt er det en *myk* eller *humanistisk form for assimilering* som i så fall kommer til uttrykk: "Minoritetskulturer tåles. Full likestilling på individnivå. På gruppenivå søkes ulikhet normalisert ut fra majoritetens norm. En sterkt dominerende majoritetskultur gir assimileringsspress."<sup>32</sup>

Når utvalget peker på pedagogiske tiltak som hører hjemme innenfor en slik strategi, benyttes morsmålsundervisningen som eksempel. Morsmålsundervisningen vil i så fall gis ut fra en individuell vurdering og "så lenge eleven har behov for det", altså som en overgangsordning. En slik forståelse vil være analog med spesialpedagogisk tenkning: rettigheter er midlertidige og knyttet til individet, ut fra behovsprøving. Tiltak i forlengelse av en slik forståelse vil blant annet kunne være utvikling og bruk av kartleggingsmateriell for å kunne identifisere de barna som vil ha behov for (midlertidig) opplæring i morsmålet.<sup>33</sup>

Gruppepluralisme (fullverdig pluralisme) settes i sammenheng med *integrering* som strategi. Det er i så fall en strategi for *integrering av grupper* (dvs integrering som inkorporering) som uttrykkes: "Minoritetskulturene støttes. Full likestilling både på individ- og gruppenivå. Kulturforskjeller søkes aktivt opprettholdt, men samtidig må kulturene innordne seg et overordnet fellesskap."<sup>34</sup>

Pedagogiske tiltak innenfor en slik strategi vil, slik dokumentet ser det, dreie fokus også mot skolen som institusjon og det samlede undervisningstilbud den gir. Behovsprøving på individnivå vil ikke være det normale - morsmålsundervisningen vil i stedet først og fremst være en (permanent) rettighet som minoritetene har som gruppe. Den er ikke ment som en overgangsordning.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> NOU 1995:12:25

<sup>30</sup> NOU 1995:12:25-25.

<sup>31</sup> NOU 1995:12:24-29.

<sup>32</sup> NOU 1995:12:25.

<sup>33</sup> NOU 1995:12:27-28.

<sup>34</sup> NOU 1995:12:25.

<sup>35</sup> NOU 1995:12:28.

I NOU 1995:12 pekes det på at den offisielle integreringslinjen har vært så generelt utformet at lokale myndigheter har hatt vansker med å tolke den entydig. "Mange av de tiltakene som er blitt satt i verk har derfor i stor grad vært påvirket av den tidligere rådende assimileringsholdningen, eller hatt utilsiktet assimileringsevne. På det formelle og intensjonale planet har innvandringspolitikken gått inn for integrering, men i praksis har den ofte virket assimileringsevne eller til og med segregeringsevne."<sup>36</sup>

NOU 1995:12 argumenterer for at det gis lovfestet rett til morsmålsopplæring for alle tospråklige minoritetselever i grunnskolen som et ledd i arbeidet for å sikre integreringslinjen i utdanningssystemet.<sup>37</sup> Utredningen peker også på at innholdet i alle fagene i grunnskolen må gjennomgås med hensyn til at elevgruppen også består av tospråklige minoritetselever. Dette er nødvendig for å gi alle elever mulighet til å kjenne seg igjen og føle tilhørighet med skolens innhold.<sup>38</sup>

NOU 1995:12 behandler også sider ved dagens tilskuddsordning. Disse synspunktene og andre sider ved tilskuddssystemet vil bli tatt opp nedenfor, blant annet i kap 1.3.

### **1.2.2 Spesielt om St meld nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge**

I forhold til formålet med denne utredningen står St meld nr 17 (1996-97) i en noe annen stilling enn de offentlige dokumentene som er blitt behandlet ovenfor: meldingen trekker opp linjene for den politikk, inkludert skolepolitikk, som Regjeringen akter å føre, og den er det umiddelbare grunnlaget for gjennomføringen av den utredningen som foreligger her.<sup>39</sup>

St meld nr 17 (1996-97) stiller som tidligere offentlige dokumenter begrepet *integrering* som sentralt, sammen med begrepet *likestilling*. Meldingen understreker to aspekter ved integreringsbegrepet; integrering som *mål*: "Begrepet betegner *målet* om likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse for alle, uansett opprinnelse"; og integrering som *prosess*: "[Begrepet] brukes også om ulike samfunnsprosesser i retning av målet. (...) 'Integrering' brukes ofte som motsats til 'assimilering' og signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre kulturell eller religiøs egenart."<sup>40</sup>

Meldingen tar opp temaer som ble omhandlet i NOU 1995:12, viser til dels til denne, og går videre i behandlingen av en del av disse temaene. Den politikk som skisseres i meldingen, er dels sammenfallende med, dels forskjellig fra utredningens anbefalinger. Ikke minste er den forskjellig med hensyn til forståelsen av morsmålets plass og funksjon. Norsk som andrespråk behandles på en måte som i stor grad sammenfaller med NOU 1995:12. Disse momentene er gitt en relativt bred plass i meldingen.

---

<sup>36</sup> NOU 1995:12:24. Det samme synspunkt hevdes hos Hyltenstam og Tuomela 1996: 12, men da med fokus på svensk innlemmingspolitikk i den samme perioden.

<sup>37</sup> NOU 1995:12:46, 49.

<sup>38</sup> NOU 1995:12:77-78.

<sup>39</sup> "Tilskuddsordningene [til særskilt opplæring for språklige minoriteter] vil bli endret i samsvar med forslagene som legges fram i denne meldingen." (St meld nr 17 (1996-97):71).

<sup>40</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):9.

## *Norsk som andrespråk*

I forhold til dagens situasjon i utdanningssystemet søkes norsk som andrespråk styrket i meldingen. Meldingen peker på at et flertall i Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité i *Innst S nr 15 (1995-96)* har vist til at M 87 setter funksjonell tospråklighet som mål for opplæringen. Det samme flertallet ber for øvrig departementet komme tilbake til Stortinget med morsmålsundervisning som egen sak.<sup>41</sup>

Meldingen peker videre på at det er stor grad av enighet blant forskere om hvordan språkopplæringen bør tilpasses språklige minoriteter.<sup>42</sup> Spesielt fremhever meldingen konsensuskonferansens understreking av at dersom barn med et annet morsmål enn norsk skal få en god utvikling av det norske språket, trenger de både uformell kontakt med norsktalende barn og voksne og systematisk opplæring i norsk som andrespråk.<sup>43</sup> Den systematiske opplæringen i norsk skal tjene til å styrke utviklingen av det norske språket til det nivå som kreves for at det kan fungere som tanke- og innlæringsredskap i skolesammenheng, en prosess, heter det, som til vanlig tar fem til sju år.<sup>44</sup> Meldingen peker på at elevene trenger særskilt støtte i norsk, også om de til daglig tilsynelatende snakker norsk godt, og at opplæringen i norsk som andrespråk må vare "så lenge de har behov for det."<sup>45</sup>

## *Morsmålet og tospråklig fagopplæring*

Meldingen viser til sider ved både konsensuskonferansens og NOU 1995:12s syn på morsmålet betydning. "Et utviklet morsmål er avgjørende for barnas kunnskapstilegnelse inntil de kan ha utbytte av undervisningen på norsk. Det er også av stor betydning som redskap for lese- og skriveopplæringen og som støtte for utviklingen av andrespråket, norsk. Morsmålet spiller videre en rolle for identitetsutviklingen og for kontakt med familien."<sup>46</sup>

Meldingen fremhever samtidig at de språk og kulturer som morsmålsundervisningen har sin forankring i, har andre land som sin base, og legger til grunn at vurderingen av hva som skal være et offentlig ansvar for morsmålsundervisningen må sees i lys av dette. Den betrakter det offentlige ansvar for morsmålsundervisningen som begrenset, og plasserer hovedansvaret for morsmålsutviklingen i hjemmet og hos de ulike minoritetsspråklige gruppene.<sup>47</sup>

For flyktninger erkjennes et spesielt ansvar: "For flyktningers vedkommende har staten et ansvar for å bidra til vedlikehold av kunnskaper i morsmålet med tanke på eventuell tilbakevending til hjemlandet."<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):69.

<sup>42</sup> Det vises til konsensuskonferansen om tilpasset språkopplæring for minoritetslever, januar 1996. Konferansen er rapportert i Hyltenstam m fl 1996.

<sup>43</sup> Hyltenstam m fl 1996:207.

<sup>44</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):69-71, med referanse bl a til konsensuskonferansen.

<sup>45</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):70-71.

<sup>46</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):70.

<sup>47</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):71.

<sup>48</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):71.

For øvrig knytter meldingen plikten til både å gi undervisning i norsk som andrespråk og i morsmål, til prinsippet om enhetsskolen og den enkeltes rett til tilpasset opplæring, altså til lov om grunnskolen § 7.<sup>49</sup>

Oppsummerende sier meldingen at prinsippet om tilpasset opplæring tilsier at det bør gis en første lese- og skriveopplæring på morsmålet til elever med begrensede norskferdigheter. Meldingen legger til grunn at dette vil lette innlæringen av tilsvarende ferdigheter på norsk. Morsmålsundervisningen i grunnskolen bør avgrenses til de fire første årene.

Meldingen understreker også betydningen av tospråklig undervisning. Den ser det som viktig at elevene ikke går glipp av opplæring i andre fag undervegs, mens de lærer norsk. Elevene bør derfor, heter det, få tospråklig fagundervisning inntil de har fått utbytte av fagundervisningen på norsk - i den grad dette lar seg gjennomføre. Videre kan aktuelle morsmål gis som tilvalgsstoff på ungdomstrinnet.

Ressurser som frigjøres som en følge av slik avgrensning av morsmålsopplæringen som dette innebærer, skal benyttes til styrking av norskopplæringen og til tospråklig fagundervisning.<sup>50</sup>

Regjeringen finner ikke grunn til å foreslå lovfestet morsmålsopplæring i meldingen. Dette begrunnes med at morsmålsopplæringen primært skal ses som et middel til å lette læringen i andre fag for elever med begrensede ferdigheter i norsk, og med at en slik lovfesting vil innebære en utvidelse av de ordninger som gjelder. Meldingen peker også på praktiske vansker knyttet til gjennomføringen av en slik rettighet. Kommunenes plikt til å gi særskilt morsmålsopplæring (og opplæring i norsk som andrespråk) skal i stedet fastsettes som forskrift knyttet til den nye opplæringsloven.<sup>51</sup>

### 1.2.3 Om M 87 og L97

#### *M 87*

M 87 inneholder egen fagplan for morsmål for språklige minoriteter som dekker undervisningen i 1.-9. klasse. Inntil det foreligger en ny plan for morsmålsundervisningen knyttet til L97, er det denne som regulerer innhold og organisering av det tilbud grunnskolen gir. M 87s plan for norsk som andrespråk erstattes nå trinnvis av ny plan knyttet til L97.

---

<sup>49</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):71.

<sup>50</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):71.

<sup>51</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):71. Hjemmel om forskrift er gitt i opplæringslovens § 2-8. I merknadene til loven heter det: "Regelen er ny i forhold til lovutkastet frå utvalet og fører vidare gsl. § 13 nr. 12 slik han lyder etter lovvedtak 19.06.1997 nr. 83. Også andre reglar i lovutkastet gir heimel til å gi forskrifter om slik opplæring. Dette gjeld mellom anna §§ 2-2 første leddet, 2-5 sjette leddet og 10-1."

Om grunnlaget og den overordnede målsettingen for morsmålsundervisningen heter det i M 87 blant annet at "barn som vokser opp i en tospråklig livssituasjon, har behov for å utvikle begge språkene gjennom skolegangen og bruke dem gjennom livet."<sup>52</sup> Et hovedmål er altså såkalt funksjonell tospråklighet. M 87 understreker videre behovet for at barn får den første lese- og skriveopplæringen på det språket de behersker best, et språk som for de fleste tospråklige minoritets elever vil være et annet enn norsk. M 87 understreker både morsmålets verdibundne sider; dets egenverdi for individets identitetsutvikling, for utviklingen av minoritetskulturene og samfunnet som helhet - og dets betydning som redskap for tilegning av kunnskaper.<sup>53</sup>

Morsmålsopplæringen er for øvrig ikke et obligatorisk skolefag etter M 87. Det dreier seg om et opplæringstilbud i grunnskolen. Der tilbudet har vært gitt, har det altså i neste omgang vært frivillig for elev og foresatte å benytte det. Dette bidrar til å forklare hvorfor ikke alle skoler med minoritets elever, om enn rett nok de fleste, gir morsmålsopplæring, og også hvorfor denne opplæringen har funnet svært ulike organiseringsformer der den har blitt satt i verk. Når bare 48% av de tospråklige minoritets elevene får slik opplæring, kan tallet blant annet forstås i lys av mangelen på obligatorikk på tilbyder- og brukersiden.<sup>54</sup> Sider ved dette behandles mer inngående i kapittel 2.

Om norsk som andrespråk heter det i M 87 at det overordnede mål med planen er utviklingen av funksjonell tospråklighet og trygg kulturell identitet. Faget skal gi elevene kunnskaper og språklige ferdigheter som både kan hjelpe dem til økt språklig forståelse av norsk kultur og aktiv deltakelse i det norske samfunnet, og hjelpe dem til deltakelse i og videre utvikling av sider ved minoritetskulturene som får sitt uttrykk gjennom norsk språk.<sup>55</sup> M 87 uttrykker ikke undervisning etter planen for norsk som andrespråk som obligatorisk for tospråklige minoritets elever: "For elever fra tospråklige hjem og for elever som er vant til å bruke norsk, kan foreldrene i samråd med skolen velge om eleven skal følge denne fagplanen eller fagplanen i norsk for elever med norsk som morsmål."<sup>56</sup>

### *L97 og St meld nr 29 (1994-95)*

St meld nr 29 (1994-95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*, som er det sentrale grunnlagsdokument for L97, uttrykker i alt vesentlig det samme som den senere St meld nr 17 (1996-97) med hensyn til morsmålets og norsk som andrespråks fremtidige status i grunnskolen.

Om forholdet til språklige minoritets elever i sin alminnelighet benytter L97 det mer generelle likestillingsbegrepet: "I eit fleirkulturelt samfunn skal opplæringa fremje likestilling mellom elevar med ulik bakgrunn og motverke diskriminerande holdningar."<sup>57</sup> Det gis ellers uttrykk for at de generelle mål som gjelder grunnskolen, også gjelder språklige minoritets elever, og at disse

---

<sup>52</sup> M 87:181.

<sup>53</sup> M 87:181.

<sup>54</sup> For grunnlaget for tallet: se kapittel 3. St meld nr 17 (1996-97):69; NOU 1995:18:39 antyder 46%.

<sup>55</sup> M 87:187-188.

<sup>56</sup> M 87:187.

<sup>57</sup> L97:56.



elevenes språkutvikling skal stimuleres ut fra den enkeltes forutsetninger.<sup>58</sup> Begrepene assimilering og integrering benyttes for øvrig ikke i L97.

1996-utgaven av L97 inneholder ellers ikke egen plan for norsk som andrespråk eller for morsmålsopplæring for språklige minoriteter. Planen for norsk som andrespråk foreligger først nå. Dette er bakgrunnen for at M 87s planer inntil videre har vært gyldige på disse feltene.

Om norsk som andrespråk heter det i St meld nr 29 at "det skal legges særlig vekt på språkopplæring i og på norsk."<sup>59</sup> "Departementet understreker at alle elever med et annet førstespråk enn norsk skal få systematisk opplæring i og på norsk. (...) Elevene må derfor få grundig opplæring i norsk som andrespråk så lenge de har behov for det. Så snart de har utbytte av det, må de delta i den vanlige norskopplæringen."<sup>60</sup>

Planen for norsk som andrespråk i L97 skal, slik nytt ledd i forskrift for læreplanverkene<sup>61</sup> lyder, være et alternativ til opplæring etter den ordinære læreplanen i faget norsk for elever med annet morsmål enn norsk, samisk, dansk eller svensk, dersom de har behov for det.<sup>62</sup> Forskriften innebærer at foreldrene/eleven kan velge mellom opplæring etter læreplanen i norsk som andrespråk for språklige minoriteter og opplæring etter den ordinære læreplanen i faget norsk. Begge alternativene innebærer den samme timerammen.<sup>63</sup> Planen gir disse elevene mulighet for å følge undervisningen i norsk som andrespråk fra 1. til 10. klasse. Retten til slik undervisning utleder departementet av lov om grunnskolen § 7.<sup>64</sup>

Departementet har varslet en metodisk veiledning for morsmålsundervisningen for 1.-4. klasse.<sup>65</sup> Det understrekes fra departementets side at morsmålsopplæringen må komme i tillegg til det vanlige timetallet i grunnskolen.<sup>66</sup> For ungdomstrinnet er det varslet en egen plan for morsmål som valgfag.

### 1.3 Det finansielle grunnlaget - om tilskuddsordningen

Som grunnlag for praktiseringen av tilskuddsordningen til kommunene fram til og med i dag er det gitt beskrivelser i flere skriv fra departementet. For den ordinære undervisningen av elever i grunnskolealder i morsmålet og norsk som andrespråk, som er siktemålet med denne utredningen, er rundskrivene F-47/87; F-101/89; F-97/97 og F-30/98 fra Kirke-, utdannings- og

---

<sup>58</sup> L97:60.

<sup>59</sup> St meld nr 29 Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole:8

<sup>60</sup> St meld nr 29 Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole:25. Forbeholdet knyttet til *utbytte* er i planen erstattet av *frihet til selv å velge* undervisning etter planen..

<sup>61</sup> Forskrift vedtatt 16.07.1998.

<sup>62</sup> Sitert i KUFs følgeskriv av 13.07.98 til læreplanen i norsk som andrespråk.

<sup>63</sup> Uttrykt i KUFs følgeskriv av 13.07.98 til læreplanen i norsk som andrespråk.

<sup>64</sup> Uttrykt i KUFs følgeskriv av 13.07.98 til læreplanen i norsk som andrespråk.

<sup>65</sup> St meld nr nr 17 (1996-97):16, 71.

<sup>66</sup> Uttrykt i KUFs følgeskriv av 3.3.98 til læreplanen i norsk som andrespråk - høringsutkastet.

forskningsdepartementet sentrale.<sup>67</sup> Nedenfor vil disse bli behandlet for seg. Deretter følger en gjennomgang av den type styring gjennom finansielle virkemidler - øremerkede midler - som rundskrivene er knyttet til.

### 1.3.1 Rundskrivene

#### *F-47/87*

F-47/87 beskriver kommunenes generelle ansvar for å gi undervisning til minoritetselever og også grunnlaget for praktiseringen av tilskudd med øremerkede midler. Tilskudd til norsk som andrespråks- og morsmålsundervisning skal gis til de kommuner som søker. Dette innebærer blant annet at det dreier seg om et øremerket tilskudd som kommer i tillegg til kommunenes ordinære rammefinansiering. Det kan søkes for elever på alle klassetrinn, og både til morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning. Statstilskuddet gis på grunnlag av det elevtimetall utdanningsdirektøren godkjenner, og utgjør i dag 90% av godkjent elevtimetall multiplisert med grunnskolens timesats.

Slik den beskrives i F-47/87, er tilskuddsordningen lik for alle kommuner. Kjennetegn ved kommunene, som for eksempel økonomi, skolestruktur eller bosettingsmønster, er ikke tatt med som del av grunnlaget for tilskuddsberegningen.

F-47/87 beskriver morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen som et tilbud til elevene. Tilbudet er knyttet til retten til likeverdig og tilpasset opplæring - altså til lov om grunnskolen § 7. Dermed gir rundskrivet ingen øvre grenser for det timetall som kommunen kan tilby elevene - det beskriver derimot rammene for det høyeste timetall den enkelte kommune kan få statstilskudd til. Heller ikke nedre uketimetall er beskrevet.

Rundskrivet gir ikke hjemmel for spesielle tilskudd til tospråklig fagundervisning, og det gir heller ikke retningslinjer som presiserer hvordan bruken av ressursene helst bør organiseres. I stedet tilskyndes kommunene til bruk av de samlede ressursene på best mulig måte.

Morsmålsundervisningen bør integreres i det ordinære undervisningstilbudet, heter det. Er det aktuelt å gi denne undervisningen i tillegg til ordinær undervisning, bør det helst skje innenfor den ordinære skoledagen, eventuelt i tilknytning til den.

For norsk som andrespråksundervisningen er utgangspunktet for tilskuddstildelingen det samlede antall elever med annet morsmål enn norsk på hvert enkelt alderstrinn. Kommunen er beregningsenhet, ikke skolekretsene. Alle minoritetselever ses under ett, uavhengig av språklig og kulturell tilhørighet. Har kommunen én elev, gis det tilskudd til 12 timer pr uke, har den to, gis ytterligere fire timer, og deretter to pr hver nye elev. Dette gjelder førsteårselever. For andreårselever gis et tilskudd som svarer til 60% av det timetallet som kommer fram etter en slik beregningsnøkkel; fra og med tredje- til og med niendeårselever tilsvarer tilskuddet 30%.

---

<sup>67</sup> Behandlingen av disse rundskrivene kunne gjerne fått sin plass under avsnitt 1.2. Når jeg likevel har valgt å behandle dem her, har det sammenheng med at ordlyden i rundskrivene sikter mot å styre bruken av de øremerkede tilskuddene.

En kommune med i alt fire minoritets elever som alle er førsteårselever, kan slik disponere  $12+4+2+2=20$  timer pr uke til norsk som andrespråksundervisning. Går elevene på samme skole, kan de i prinsippet være sammen om hele timepotten. Går de på fire ulike skoler, tenkes timene fordeles mellom skolene, som for eksempel  $5+5+5+5$  uketimer.<sup>68</sup>

For morsmålsundervisningen gis det et tilskudd pr språkgruppe. Rundskrivet presiserer ikke på hvilket nivå gruppene skal beregnes - om det er kommune-, skole- eller klassenivået. Tilskuddet gis som 3-5 uketimer pr språkgruppe, avhengig av gruppestørrelse. Grupper kan deles når elevtallet overstiger 12.

Om kommunenes plikter til å gi slik undervisning heter det blant annet: "Departementet forutsetter at kommunene iverksetter morsmålsundervisning såfram det er mulig å skaffe morsmåls lærer(e), eventuelt i samarbeid med nabokommunene. (...) Kommuner som har svært få fremmedspråklige elever, og som ikke har mulighet til å samarbeide med nabokommuner, kan fritas for å gi morsmålsundervisning for språkgrupper der deltakerantallet blir mindre enn tre."

I likhet med undervisningen i norsk som andrespråk, uttrykkes morsmålsundervisningen i F-47/87 som et tilbud som gjelder for alle årstrinn gjennom hele grunnskolen.

### ***F-101/89***

F-101/89 understreker kommunenes ansvar for opplæring av tospråklige minoritets elever. Her presiseres det at en kommune ikke kan redusere timetallet i morsmåls- eller norsk som andrespråksundervisningen selv om undervisningen skulle bli dyrere enn refusjonssatsen. Det timetall kommunene mottar statstilskudd til, er det minstetimetall de elevene dette gjelder, har krav på, heter det. For morsmålsundervisningen er dette til vanlig forstått som 3 uketimer; for norsk som andrespråksundervisningen er forståelsen av minimumssatsen gitt ovenfor, i gjennomgangen av F-47/87.

Bakgrunnen for presiseringen var angivelig de store tolkningsvariasjoner F-47/87 gav rom for, variasjoner som la grunnlag for ulik praktisering av retningslinjene. Dette gav igjen som utslag, het det seg, at tilbudene til tospråklige minoritets elever ble svært forskjellige kommuner imellom. Bokommune og skoletilhørighet synes i mange tilfelle å ha betydning mer for det tilbud som er blitt gitt enn den enkelte elevs forutsetninger og behov.<sup>69</sup> Sider ved den betydelige variasjonen i tilbudet mellom kommunene vil bli behandlet på ulike steder senere i rapporten.

### ***F-97/97***

understreker departementets fortolkning av lov om grunnskolen: "en rett til særlig norskopplæring og morsmålsopplæring kan utledes av grunnskolelovens § 7 nr 1." Det heter videre at "rettighetene vil gjelde i en overgangsfasen, så lenge det er nødvendig for at elevene skal

---

<sup>68</sup> Fordelingen avgjøres på kommune- og skoleplan. Se ellers kapittel 1.4.2 - Statens utdanningskontor i B-len.

<sup>69</sup> Nedberg 1997:36.

ha mulighet for å nå grunnskoleopplæringens mål." Den forståelse av retten til morsmålsopplæring som en overgangsrettighet som det vises til her, er så senere lagt til grunn for departementets avvisning av søknader om tilskudd til morsmålsundervisning til elever som behersker norsk godt. I departementets brev av 25.2.1998<sup>70</sup> vises det til at St meld nr 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* og den følgende komitébehandlingen begrenser det offentliges ansvar for videre utvikling av elevenes morsmål. Det vises videre til at morsmålsopplæringen primært skal være et middel til å lette læringen i andre fag for elever med begrensede ferdigheter i norsk. "Morsmålsopplæring for elever som behersker norsk godt nok til å få utbytte av den vanlige undervisningen i skolen, dekkes i tråd med dette ikke av gjeldende tilskuddsordning for opplæring av språklige minoriteter", heter det i brevet.

### ***F-30/98***

viser til at Stortinget ber Regjeringen om å legge fram en egen sak om morsmålsundervisningen.<sup>71</sup> Gjeldende ordninger for morsmålsundervisningen for språklige minoriteter skal føres videre også for skoleåret 1998-99, heter det. Det innebærer at M 87 skal legges til grunn for morsmålsundervisningen inntil videre.

## **1.3.2 Om finansiering med øremerkede tilskudd<sup>72</sup>**

### ***Generelt om ordningen***

Om lag 67 milliarder kroner eller 40 prosent av kommuneforvaltningens inntekter har form av statlige overføringer. Det meste av dette, vel 25 prosent av inntektene, er rammeoverføringer, mens om lag 15 prosent av kommunenes samlede inntektsgrunnlag kommer som øremerkede tilskudd. Statlige overføringer innebærer at det kommunale tjenestetilbud blir mer uavhengig av det lokale ressursgrunnlaget enn hva det ellers ville ha vært.<sup>73</sup>

Kommunenes egne skatteinntekter og rammeoverføringene fra staten kan disponeres fritt av kommunene innenfor gjeldene lov- og regelverk. De er ikke øremerket bestemte formål og omtales ofte som kommuneforvaltningens frie inntekter.

Samtidig har Regjering og Storting i ulike sammenhenger behov for å styre kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting. Slik styring av lokale ressursbruk skjer særlig gjennom lovregulering og finansielle virkemidler.

Med øremerkede tilskudd forholder det seg dermed annerledes enn med rammetilskuddene. De øremerkede tilskuddene er en del av statens styringsmidler, idet de utgjør tilskudd som kommunene bare kan benytte til bestemte formål. "Hovedhensikten med å opprette øremerkede

---

<sup>70</sup> Brev av 25.2.1998 til foresatte som søker om morsmålsundervisning til sitt barn.

<sup>71</sup> I behandlingen av Innst S nr 225 (1996-97) *Innstilling fra kommunalkomiteén om innvandring og det flerkulturelle Norge*.

<sup>72</sup> En redegjørelse for kommunenes inntektsforhold finnes i NOU 1998:8 *Dagens finansieringssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

<sup>73</sup> NOU 1998:8; kap 9.1.

tilskudd er at kommuner og fylkeskommuner skal produsere mer av de tjenester som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring."<sup>74</sup>

Mens rammetilskuddene altså disponeres fritt gjennom det lokale selvstyre, er de øremerkede tilskuddene gjerne en del av statens utjevningsspolitikk.<sup>75</sup> For stat og kommune vurderes bruken av finansielle virkemidler som en mer fleksibel og målrettet framgangsmåte enn lovregulering for å sikre nødvendig styring.<sup>76</sup>

Statsbudsjettet for 1996 hadde i alt 95 øremerkede tilskuddsordninger innenfor det ordinære kommuneopplegget. Undervisningssektorens andel utgjorde vel 12 prosent av de samlede øremerkede overføringene.

NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner* foreslår at øremerkede tilskudd på til sammen 8 milliarder kroner bør legges inn i rammetilskuddssystemet fra 1997. I St prp nr 55 (1995-96) *Om kommuneøkonomien 1997 m.v.* har Regjeringen i noen grad sluttet seg til utvalget, og foreslår å innlemme øremerkede tilskudd på til sammen 2,8 milliarder kroner i 1997 og 1998. De øremerkede tilskuddene til minoritetslevers morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning er ikke eksplisitt nevnt som en del av dette beløpet.

### ***Om øremerkede tilskudd som styringsgrunnlag for minoritetslevers undervisning i morsmål og norsk som andrespråk***

Fordelingen av øremerkede tilskudd er knyttet til ressursinnsatsen lokalt. Det vil si at i sammenhenger der en kommune beslutter og rapporterer at det ikke skal ytes tjenester på et område som kan - helt eller delvis - understøttes med statlige øremerkede midler, tilflyter heller ikke disse midlene kommunen. Dersom loven ikke krever at kommunen skal yte disse tjenestene, og den ikke mottar midler til det, kan kommunen følgelig unnlate det uten å overprøves.

Verken rundskrivene som er gjennomgått ovenfor eller M 87s formuleringer på området har hatt en status som har tilsagt at manglende oppfølging av de tilskyndelser som uttrykkes der, måtte få som konsekvens at tilsynsmyndighetene benyttet sanksjoner dersom tilskyndelsene ikke ble fulgt opp som realiserte tilbud. Med forskriftsfestede ordninger vil dette forholde seg annerledes, jfr kapittel 1.1.5 ovenfor.

Som en følge av den finansielle styringen av dette området har kommuner med minoritetslever som ikke har søkt midler til morsmålsundervisning eller undervisning i norsk som andrespråk, til nå tapt tilgangen til midler. De har imidlertid ikke brutt rettslige forutsetninger for kommunal virksomhet.

Med tanke på det virkefelt denne utredningen skal belyse, kan overlegninger av sammenliknende art kaste lys over konsekvensene av å velge andre løsninger enn bruk av øremerking av

---

<sup>74</sup> NOU 1998:8; kap 4.3.1.

<sup>75</sup> NOU 1998:8; kap 10.

<sup>76</sup> NOU 1998:8; kap 9.3.

økonomiske midler. Er hensikten å gå bort fra øremerking til fordel for en rammetilskuddsordning, vil et innblikk i tilsvarende endringer i andre lands bruk av styringsmekanismer gi en viss indikasjon på hvilke utviklingstrekk man i så fall risikerer å stå overfor. Municio har fulgt utviklingen i Sverige, og konstaterer at med den overgang fra øremerking til rammetilskudd for undervisningen av minoritets elever som fant sted på 90-tallet, fulgte det en tilsvarende rask nedrustning av omfanget av morsmålsundervisningen. Hun antar at nedrustningen kan føres tilbake til at krefter av ideologisk art på kommune- og skolenivå fikk økt sin gjennomslagskraft gjennom denne omleggingen.<sup>77</sup> Også Loona og Myklebust understreker den vekt ideologiske forhold på kommunenivå synes å ha i utformingen av minoritets elevenes språkopplæringstilbud.<sup>78</sup> Videre synes den kompetanse som finnes på skolene og i kommunenes administrasjon, ikke alltid å rekke til å ta godt hånd om disse elevenes behov.<sup>79</sup>

Som nevnt ovenfor, vil et alternativ til øremerking av midler være å la midlene gå inn i rammetilskuddet til kommunene, samtidig som den tjenesteyting midlene skal bidra til å finansiere, reguleres gjennom lovgivningen. I hvilken grad dette vil være en tjenlig ordning når det gjelder å sikre morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen, vil bli drøftet senere i rapporten.

## 1.4 Offentlig praksis

I det følgende vil blant annet enkelte sider ved praktiseringen av tilskuddsordningen bli belyst. Dels vil dette skje ved at deler av en undersøkelse fra Troms fylke blir gjengitt, dels ved at forvaltningspraksis ved et par av utdanningskontorene og kommunene blir referert.

### 1.4.1 Nedbergs undersøkelse fra Troms 1997

Audhild Nedberg har undersøkt hvordan grunnskolene i Troms legger til rette undervisningen for minoritets elever.<sup>80</sup> Hun har undersøkt praksis - særlig kvantitative sider ved praksis - i grunnskolen i Troms, både med hensyn til undervisningen i morsmål og i norsk som fremmedspråk. Undersøkelsen behandler en rekke detaljerte forhold som angår kommunenes og skolenes håndtering av minoritets elevenes språkopplæringstilbud. I det følgende er deler av materialet oppsummert.

---

<sup>77</sup> Municio 1994:183-184; Hyltenstam og Tuomela 1996:61-63.

<sup>78</sup> Loona og Myklebust 1994:33-36.

<sup>79</sup> Hvenekilde 1994b:187-188; Statens utdanningskontor i Hedmark; Utdanning 1995:10-11.

<sup>80</sup> Nedberg, A 1997. Samiske elevers situasjon behandles for seg i Nedbergs undersøkelse.

### *Sider ved morsmålsundervisningen*

Nedberg peker på at i følge grunnskolestatistikken for Troms fylke for 1994, får 54% av minoritetslevene morsmålsundervisning.<sup>81</sup> Dette tallet er noe høyere enn landsgjennomsnittet slik det kommer fram i vår utredning, 48%. Hennes undersøkelse viser ellers at det er stor forskjell fra språkgruppe til språkgruppe med hensyn til det antall elever som får morsmålsundervisning. For enkelte større språkgrupper, som bosinsk, kurdisk og spansk, nærmer morsmålsdekningen seg 100% - for andre grupper er dekningsgraden lav eller helt manglende.<sup>82</sup>

Nedberg understreker at praksis varierer svært mye fra kommune til kommune. Kvæfjord kommune, den landkommunen som har flest minoritetslever i hennes materiale, gir morsmålsundervisning til 84% av elevene.<sup>83</sup> Til sammenlikning får 41% av elevene i Tromsø slik undervisning. Nedbergs undersøkelse antyder videre at det er relativt flere elever i landkommunene enn i byene som får morsmålsundervisning. Hun peker dessuten på at ikke alle elever som blir tilbudt morsmålsundervisning, tar imot tilbudet.<sup>84</sup>

Hennes materiale viser videre at i flere kommuner er det en liten andel - for Tromsø kommunes vedkommende 3% - av elevene som får morsmålsundervisning i det omfang retningslinjene forutsetter, 3 uketimer eller mer.<sup>85</sup>

Nedberg har også gått nærmere inn på årsakene til at en del minoritetslever ikke får morsmålsundervisning. To begrunnelser går igjen. Den ene er knyttet til problemer med å skaffe morsmåls lærer. Den andre er knyttet til at foreldre har avvist tilbud om morsmålsundervisning. Hun peker på at avvisningsgrunnlaget synes å ha hatt sammenheng med tilbudets egenart; det er for eksempel ikke blitt tatt imot når forutsetningen har vært at det enten skulle foregå på en annen skole enn hjemmeskolen, eller utenom vanlig skoletid.<sup>86</sup>

Hun går også nærmere inn på spørsmålet om hvilket omfang den morsmålsundervisning som så blir gitt, faktisk har. 77% av de elevene i hennes materiale som får morsmålsundervisning, får det i to eller tre timer pr uke - de øvrige 23% enten mer eller mindre. Tar en utgangspunkt i F-47/87s formuleringer, og forstår tre til fem uketimer som norm, får 62% av de elevene som får morsmålsundervisning, et tilbud som ligger innenfor eller over normen.<sup>87</sup>

Tar en utgangspunkt i at 54% av det totale antall minoritetslever i Troms får morsmålsundervisning, og legger den samme prosentandel (62%) til grunn for beregningen, antyder dette at 33,5% av gruppen minoritetslever i Troms får morsmålsundervisning i et

---

<sup>81</sup> Nedberg 1997:39.

<sup>82</sup> Nedberg 1997:40. N=107 i hennes undersøkelse.

<sup>83</sup> Tallene for morsmålsdekning i denne kommunen vil bli kommentert også i kapittel 3, fig 3.4. De uttalte avvikene i forhold til Nedbergs materiale kan fortolkes på ulike måter: som indikasjoner på reliabilitetsproblemer; som uttrykk for vilkårlig tilbudspraksis, registreringspraksis inkludert; som endringer i etterspørsel, bl a.

<sup>84</sup> Nedberg 1997:45. Kommentaren gjelder elever i Kvæfjord kommune. Dette er et forhold som vil bli behandlet ytterligere i kapittel 2.4.

<sup>85</sup> Nedberg 1997:44-45.

<sup>86</sup> Nedberg 1997:41.

<sup>87</sup> Nedberg 1997: 42.

omfang som samsvarer med (eller overstiger) departementets norm på tre til fem uketimer.<sup>88</sup> Det store flertall, 66,5%, får i følge denne beregningsmåten et uketimeantall som er lavere enn normen, eller ingen undervisning i morsmålet i det hele tatt.

Nedberg understreker at for de samiske elevene i materialet er dekningsgraden for morsmålsundervisningen 100%.<sup>89</sup> Alle disse elevene får et tilbud på tre uketimer eller mer i morsmålet. Samiske elever har som nevnt sine rettigheter etter grunnskoleloven og ikke etter rundskrivene. Nedberg antar at mangelen på lovfesting av minstetimetall i morsmålsundervisningen for de øvrige minoritetselevne bidrar til å forklare forskjellen i tilbudet.<sup>90</sup>

### ***Sider ved undervisningen i norsk som andrespråk***

Oppfølgingen at tilbudet om norsk som andrespråk omfatter i Troms 76% (79 elever av i alt 107) av minoritetselevne i hennes materiale. Til sammenligning er landsgjennomsnittet for 1997-98 74%; jamfør kapittel 3 nedenfor. De elevene i Nedbergs materialet som det gis sikre opplysninger om, får 4 uketimer i gjennomsnitt.

Samtidig er variasjonene i materialet store også for norsk som andrespråksopplæringen. 18% av de elevene som får slik undervisning, får bare en eller to uketimer. 36% av de elevene som får slik undervisning, får fem eller seks uketimer (eller mer).<sup>91</sup> Dette er så mange timer som det ordinære norskfaget ellers har, slik at timene i norsk som andrespråk kan parallelllegges med timene i norsk som morsmål.

Omberegnes dette på samme måte som for morsmålsopplæringen, antyder det at 27%<sup>92</sup> av det samlede antall minoritetselever i Troms får en opplæring i norsk som andrespråk som i omfang tilsvarer den ordinære norskundervisningen.<sup>93</sup>

### ***Norsk, morsmål - begge deler eller ingen av delene?***

Nedberg har også undersøkt om materialet er forenlig med hva hun benevner som "kompensasjonshypotesen", det vil si om det er de elevene som får lite undervisning i morsmålet, som får mye i norsk som andrespråk, og omvendt. En slik hypotese er etter hennes syn forenlig med departementets tilskyndelse om å praktisere retningslinjene for språkundervisningen fleksibelt.

Materialet gir etter hennes vurdering ikke støtte til en slik hypotese. Beregningene viser blant annet at av de elevene som ikke får morsmålsundervisning, er det 89% som også får lite eller

---

<sup>88</sup> Dette er fremdeles 1994-tall. Beregningen er her gjort av oss, basert på Nedbergs tallmateriale.

<sup>89</sup> Nedberg 1997:40.

<sup>90</sup> Nedberg 1997:42.

<sup>91</sup> Nedberg sammenligner dette med andre undersøkelser, blant annet Bjørkavågs fra Oslo. Bjørkavågs materiale viser lavere tall for omfanget av morsmålsundervisningen (Bjørkavåg 1990).

<sup>92</sup> Også dette er 1994-tall. Prosentberegningen er også her gjort av oss, basert på Nedbergs tallmateriale: Nedberg 1997:47.

<sup>93</sup> Hvorvidt dette bør betraktes som en norm for det omfang norsk som andrespråksopplæringen bør ha for den enkelte elev, går imidlertid ikke fram av rundskrivene.



ingen opplæring i norsk som andrespråk. Av de som ikke får norsk som andrespråk, er det 87% som får lite eller ingen undervisning i morsmålet.<sup>94</sup> Sagt på en annen, noe forenklet måte: elever som ikke har det ene tilbudet, har heller ikke det andre.

### ***Tospråklig fagundervisning***

Nedberg søker også å kaste lys over spørsmålet om tospråklig fagundervisning, altså undervisning som foregår både på norsk og på morsmålet.<sup>95</sup> Rundskrivene gir ikke *egne* midler til dette. Rundskrivene inviterer imidlertid som nevnt til å se de samlede midlene til språkundervisning i sammenheng. Tilleggsmidler til tospråklig fagundervisning må skolene eventuelt hente inn som egne kommunale tilleggsmidler. M 87 anbefaler som nevnt at elevene får så mye som mulig av fagundervisningen på morsmålet inntil de har utbytte av undervisning på norsk.

Nedbergs materiale peker mot at bare svært få av minoritetselevne har fått tospråklig fagundervisning: bare fem av i alt 60 klassestyrere bekrefter at slik undervisning blir gitt i en eller annen form. Hun antyder videre at det synes som om at det er morsmålsressurser som er alternativt disponert i en del av disse tilfellene, idet morsmåls læreren har fungert som tolk i klasserommet. Hennes antakelse er derfor at elevene i disse få tilfellene har fått undervisning *i*, men ikke *på* morsmålet.

Det hovedbildet som avtegner seg, slik Nedberg vurderer det, er at minoritetselevne undervises *i* morsmål og *i* og *på* norsk, men i alt vesentlig ikke *på* morsmål. Tospråklig fagundervisning framstår som et marginalt fenomen.<sup>96</sup>

### ***Statens utdanningskontors rolle - og kommunenes og skolenes***

Nedberg vurderer også den rolle Statens utdanningskontor i Troms og kommune- og skolenivået spiller når det gjelder den mengde undervisningstimer som faktisk iverksettes.<sup>97</sup> Betragtningene er knyttet til morsmålsundervisningen. Hun peker på at det umiddelbart er vanskelig å forklare hvorfor timetallet til den største språkgruppen, den bosniske, varierer fra en til fem uketimer. Bare i svært få tilfeller er det slik at Statens utdanningskontor reduserer det timetall det søkes om fra kommunene. Hun har ved gjennomgang av samtlige kommunale søknader for 1994-95 bare funnet ytterst få eksempler på at dette er blitt gjort. For de få tilfellene dette gjaldt, lå det lett forklarlige forhold til grunn.

Hun peker på at Statens utdanningskontor selv sier at kommunene får hva de ber om av midler til morsmål og norsk som andrespråk. Hennes konklusjon er dermed at "sensuren" av tilgangen til midler starter lenger nede i systemet. Det materialet hun har arbeidet med, gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om det er på skole- eller på kommunenivået denne selvpålagte sensuren skjer. Hun peker imidlertid på at rektorenes innstilling synes å ha betydning.

---

<sup>94</sup> Nedberg 1997:49-50.

<sup>95</sup> Nedberg 1997:51-52.

<sup>96</sup> Nedberg 1997:52.

<sup>97</sup> Nedberg 1997:43.

I det følgende vil Nedbergs materiale bli supplert med data fra to andre utdanningskontorer.

#### **1.4.2 Sider ved forvaltningspraksis ved to av Statens utdanningskontorer - og i et par kommuner**

Nedbergs undersøkelse viser at den konkrete praksis på dette opplæringsfeltet varierer mye. En fullstendig analyse av bakgrunnen for at praksis varierer så mye mellom skoler og mellom kommuner, og hvilken rolle utdanningskontorene spiller i så måte, ville måtte omfatte langt flere sider ved dette enn hva denne utredningen gir rom for. Her må det rekke med en gjennomgang av enkelte utvalgte aspekter.

Formålet med dette begrenser seg til å styrke grunnlaget for å forstå hvilke fortolkningsmuligheter lovverket, læreplanen og rundskrivene faktisk har gitt rom for på dette nivået. En slik forståelse vil være av verdi som grunnlag for de avveininger som må gjøres når man skal gi en eventuell ny tilskuddsordning form.

Den praksis som søkes etablert fra rikets sentrale myndigheter kommer som nevnt til uttrykk gjennom indirekte og direkte styringsmekanismer: rettslige, finansielle og informative.

Når det gjelder minoritetslevenes undervisningstilbudet i morsmål og norsk som andrespråk, har det påligget utdanningskontorene å se til at de øremerkede midler som er stilt til disposisjon, blir brukt etter forutsetningene og at lov og forskrifter følges. Utdanningskontorene har gjerne også gitt informasjon om hvordan denne siden ved kommunenes opplæringsvirksomhet bør forvaltes.

#### ***Statens utdanningskontor i A-len*<sup>98</sup>**

Utdanningskontoret i A-len har rutiner for forhåndsgodkjenning av timer til hver enkelt minoritetselev i fylket. Kontoret vurderer dette som svært ressurskrevende rutiner. De får som resultat at det i neste omgang står få ressurser til disposisjon for kontroll av kommunenes og skolenes faktiske bruk av de forhåndsgodkjente midlene. Ved oppfølgingen er kontoret henvist til stikkprøvekontroll: man kontrollerer lister over gitt undervisning ved utvalgte skoler opp mot lister over forhåndsgodkjente elevtimer.

Kontoret peker på at også det nye økonomireglementet for staten pålegger tilsvarende kontroll. Kontoret ser det derfor som påkrevet at det frigjøres ressurser til slik kontroll.

Utdanningskontoret i A-len legger til grunn at forvaltningsloven krever at kommunene arbeider på en slik måte at ressursene tildeles elevene som enkeltvedtak. Dette innebærer etter kontorets syn blant annet at disse ressursene skal følge eleven/gruppen; de kan blant annet ikke forskyves til bruk for formål som ikke omfatter eleven(e) det gjelder.

---

<sup>98</sup> Basert på intervjureferater med tjenestemenn ved kontoret.

Den praksis som til nå har utviklet seg i kommunene i A-len, svarer etter kontorets vurdering i alt vesentlig *ikke* til forvaltningslovens krav. De midler som tildeles, tildeles ikke som enkeltvedtak, og timeressursene brukes i noen tilfelle vilkårlig i forhold til det forhåndstilsagn som er gitt.

Kontorets forståelse hviler videre på at midlene til nå har vært hjemlet i grunnskolelovens § 7. Den baserer seg også på formuleringene i M 87, der det blant annet heter at "... det [er] en fordel at elevene undervises på det språket de behersker best. Elevene bør derfor ... få tilegne seg skolens lærestoff gjennom morsmålet inntil de kan få utbytte av undervisningen på norsk."

Utdanningskontoret i A-len ser helst at ordningen for fremtiden blir at statstilskuddet tildeles på bakgrunn av et klarere regelverk. Kontoret antar at dette også kan forenkle kommunenes tildeling ovenfor skolene. Utdanningskontorene bør så føre tilsyn med bruken av midlene i etterkant. En slik endring ville gjøre forhåndstilsagn unødvendig, og ville gi utdanningskontorene muligheter for å forskyve sin ressursbruk fra arbeid med forhåndstilsagn til oppgaver med informasjon og tilsyn. Samtidig understreker kontoret at dette forutsetter et regelverk som er så entydig at kommunenes ansvar og konkrete plikter går helt klart fram.

Kontoret antar at en ordning der midlene til norsk- og morsmålsundervisning for denne elevgruppen for fremtiden inkluderes i kommunenes ordinære rammetilskudd, ikke er en realistisk målsetting.

Kontoret peker videre på at dagens fortolkning av regelverket har som følge at refusjon av timeressurser til morsmålsundervisning forutsetter at elevene følger undervisning i norsk som andrespråk. Denne fortolkningen er ifølge kontoret gitt av departementet.

### ***Praksis ved K kommune i A-len<sup>99</sup>***

K kommune har lagt opp til en form for rammestyring av virksomhetene og skolene. Den enkelte skole får en budsjetttramme med en viss frihet til å disponere selv. Men er noe er fastsatt, som lønn og skyss, og gjennom L97 reguleres også undervisningstimene i de enkelte fag på en forholdsvis absolutt måte. Timer ut over det bundne minstetimetallet (grunnressursen) disponerer skolen selv.

Når det gjelder spesialundervisningen, er det gjerne et mindre ressursgrunnlag tilgjengelig for skolen enn hva sakkyndig instans tilrår. Praksis er så at dette ressursgrunnlaget forsterkes på skolenivå, slik at nivået samsvarer med eller overstiger tilrådingen og dermed blir akseptabelt også i juridisk lys. Ressursene til spesialundervisningen for den enkelte elev er dermed satt sammen fra to hold: § 8-midler og i tillegg midler som skolen disponerer selv, § 7-midler. Man

---

<sup>99</sup> Opplysningene er gitt av tjenestemenn i en landkommune med om lag 7 000 innbyggere. Fremstillingen er gitt en viss eksemplarisk karakter - det er lagt vekt på trekk ved én av skolene - trekk som ellers fremstår som typiske for skolene i kommunen. Der er grunn til å understreke at lokale valg knyttet til blant annet kommunelovgivningen vil gi til dels store organisatoriske forskjeller mellom kommunene som ikke kommer fram her. I denne skissen er det lagt vekt på å forenkle, og på trekk som gjør det enklere å sammenholde denne kommunens praksis med praksis i Oslo kommune. Gjennomgangen er ikke ment å skulle gi et bilde av forholdene i landkommuner på landsbasis.

tar på kommunalt hold ikke spesielt rede på hvordan skolene disponerer § 7-midler i forhold til minoritetslevene.

Kommunen gir skolene de frie midlene til skjønnsmessig fordeling - det er opp til skolene å bestemme bruken av dem. På kommunalt hold antar man at den fri ressursen i alt vesentlig vil bli disponert av samarbeidsutvalget. Godt og sterkt lokaldemokrati er et stikkord - man søker å ta vare på dette også på skolenivået.

For minoritetslevene får kommunen forhåndsgodkjent et visst timetall av Statens utdanningskontor, som deretter fordeles på skolene. Så langt er det ikke fattet enkeltvedtak som grunnlag for fordelingen - kommunen legger imidlertid opp til at dette skal gjøres heretter.

På skolenivået grep man i 1995 tak i et behov for å regulere sider ved undervisningen strammere. En hadde til da hatt et for ensidig fokus på antall timer, for lite på kvalitet. Dette hadde ført til en god del frustrasjon hos foreldrene - man erkjente dermed et behov for å se på lærerkompetanse og undervisningskvalitet i større grad.

Fra høsten 1996 mener man at skolene har en mer gjennomtenkt modell for tilpasset opplæring. Kompetanse og kvalitet er hevet, og en har gjort en del endringer i måten en organiserer undervisningen på. Fokus er blant annet satt på individuelle opplæringsplaner, og en ser i større grad ressursene under ett og på tvers av klasser. Pedagogisk-psykologisk tjeneste er sterkere inne i bildet enn før. Tiltaksplaner utvikles for skolen, individuelle opplæringsplaner for enkelte av elevene.

Enkeltvedtak - der dette er i bruk - foretas ved den enkelte skole, av en gruppe satt sammen rektor, undervisningsinspektør og en av lærerne. FAU eller samarbeidsutvalget er ikke inne i bildet i spørsmål som angår selve enkeltvedtakene, men orienteres generelt om skolens bruk av ressursene.

Typisk for opplæringen av minoritetslevene i kommunen er situasjonen ved én av skolene. Denne skolen har fem minoritetslever - fra samme minoritet. Morsmålsundervisningen er den samme for alle fem - morsmålslærer legger opp undervisningen sammen med skole og familier. Morsmålsundervisningen foregår utenom ordinær skoletid. Det dreier seg om i alt 6 uketimer som organiseres fleksibelt rundt elevgruppen. Elevene går i 1. til 7. klasse, og tallet på undervisningstimer for den enkelte av elevene varierer rundt 4-5 timer. Læreren har lærerutdanning. § 7-midler kanaliseres ikke inn i morsmålsundervisningen, men inn i undervisningen i norsk som andrespråk. Rektor bestemmer i alt vesentlig omfang og tilrettelegging av undervisningen for minoritetslevene i samråd med berørte lærere og foreldre.

Man er i kommuneadministrasjonen og ved skolene er av den oppfatning at det er ro rundt dette opplæringsfeltet ved skolen - ordningene blir opplevd som gode av elever og foreldrene .

## *Statens utdanningskontor i B-len*<sup>100</sup>

Statens utdanningskontor i B-len oppgir følgende praksis:

Timene til undervisning i norsk som andrespråk fordeles med kommunen som tildelingsenhet. Det medfører - som et eksempel - at en tildeling på 20 timer beregnet med fire førsteårselever som det samlede grunnlag, gir kommunen en plikt til å benytte minst 20 uketimer samlet for dette formålet for denne elevgruppen.

Disse elevene har på sin side et krav på at minst 20 uketimer i sum tilbys, men den enkelte av dem har ikke krav på 20 uketimer for sin del. Er elevene - igjen som et eksempel - spredd på fire forskjellige skoler, vil det være opp til kommunen å ta stilling til hvordan de 20 uketimene (eller mer) skal fordeles - f eks som 5+5+5+5. Når det timetall til norsk som andrespråksundervisning det er gitt statstilskudd til, eller mer, så er fordelt på en måte som faglig sett kan sies å være forsvarlig, har kommunen etter retningslinjene gjort sitt, og elevene har, slik kontoret ser det, fått hva de etter retningslinjene har krav på.

Når det gjelder morsmålsundervisningen, skal ifølge kontoret kommunenes plikt og elevenes rett i utgangspunktet forstås på samme måte som ovenfor. Kontoret understreker likevel vedrørende beregningsgrunnlaget for tildeling av statstilskudd til morsmålet, at antallet språkgrupper i morsmål forstås med utgangspunkt i det faktiske antall gruppesammensetninger på den enkelte skole. To tyrkiskspråklige elever ved én skole i kommunen, to med tyrkisk som morsmål på en annen, gir - igjen som et eksempel - statstilskudd til to språkgrupper, ikke én. Skolen (eller skolekretsen) blir slik beregningsgrunnlaget, ikke kommunen som sådan. Dette henger sammen med den enkelte elevs rett til å gå på sin hjemmeskole.

## *Spesielt om Oslo kommune*<sup>101</sup>

Oslo kommune skiller seg ut fra landet ellers med en lav andel av minoritets elevene som deltakere i morsmålsundervisning.<sup>102</sup> Trekk ved organiseringen av undervisningstilbudet til denne elevgruppen er her også forstått i historisk lys.

Allerede i 1969 begynte Oslo kommune å gi "støtteundervisning" til "utenlandske" eller "fremmedspråklige" barn i skolen.<sup>103</sup> Fra 1972-73 eksperimenterte Oslo kommune med mottaksklasser eller innføringsklasser for elever som hadde vært relativt kort tid i landet. Disse klassene var opprinnelig sentraliserte. Elevene hadde gjerne ulik språklig bakgrunn og stor aldersspredning. Undervisningstilbudet omfattet i hovedsak norskopplæring. I tillegg ble det gitt noe matematikk- og samfunnsfagsundervisning. All undervisning i innføringsklassene foregikk på norsk. Morsmåls lærer kom til skolen/klassen en eller to ganger i uka, og ga enkeltelever eller

---

<sup>100</sup> Basert på intervju referater. Praksis er i alt vesentlig identisk med praksis i A-len; gjennomgangen her er derfor i alt vesentlig supplerende.

<sup>101</sup> Skissen er basert på referater fra intervjuer med nåværende og tidligere tjenestemenn i Oslo kommune og ellers på kilder som det henvises til løpende. For data og analyser som spesielt angår Oslo, se kapittel 3 og appendix side 121f.

<sup>102</sup> Se figur 3.36 i kapittel 3. Av de minoritetsspråklige elevgruppene som er representert i Oslo, skiller for øvrig samiske elever seg ut som en gruppe som har relativt høy morsmålsdekning - 56%. Andre større grupper med en viss dekning er urdu (33%); somalisk (25%) og vietnamesisk (23%).

<sup>103</sup> Engen 1998; del 3, upaginert.

grupper av elever morsmålsundervisning med 2-4 uketimer. Ordningen var basert på at elevene gikk ut av fagundervisningen.

Innføringsperioden ble regnet til ca tre år, før elevene ble integrert på bostedsskolen. Organisering og arbeidsformer ellers utviklet seg uten at M 74 krevde det eller oppfordret til det.

Opprinnelig synes mottaksklassene å ha vært et ad-hoc-tiltak tvunget fram av omstendighetene. Det ble etter hvert sterkere organisert, blant annet på initiativ av interesserte lærergrupper. Enkelte i forskningsmiljøer knyttet til Universitetet i Oslo synes også å ha vist interesse og gitt faglig bistand og støtte, da og også senere.<sup>104</sup> Slik var situasjonen i store trekk fram til skoleåret 1983-84.

Tidlig på 1980-tallet benyttet Oslo naboskapsskolen som prinsipp for opplæringen av minoritets elever i kommunen.<sup>105</sup> Mye av den interne diskusjonen i kommunen - politisk og administrativt - synes siden den gang å ha dreid seg om i hvilken grad man bør sentralisere denne undervisningen.

I 1983 regulerte kommunen undervisningen for minoritetselevne gjennom skolestyrevedtak. Man innførte nå prinsippet om undervisning basert på elevenes morsmål, noe som innebar at elevene skulle grupperes etter språk- og kulturbakgrunn.<sup>106</sup> Bakgrunnen synes for en stor del å ha vært misnøye med undervisningstilbudet i skolen og blant foreldrene, ikke minst med morsmålsundervisningen: man var av den oppfatning at reiselærersystemet knyttet til morsmålsundervisningen ikke fungerte godt. Systemet hadde blant annet den konsekvens at morsmålsundervisningen brøt inn i annen undervisning. Det var også oppfattet som en svakhet at all fagundervisning ble gitt på norsk. Norskundervisningen ble også vurdert som lite effektiv i flerspråklige klasser. Modellen kommunen valgte, besto primært av *tospråklige (tokulturelle) klasser, språkstasjoner og språkhomogene klasser på ungdomstrinnet*. Man la vekt på å undervise i tolærersystem, med fagundervisning i og delvis også på morsmålet. Man synes i begynnelsen å ha maktet dette uten i større grad å fravike prinsippet om naboskapsskolen.

Mye av dette synes å ha hatt karakter av forsøk tvunget frem av omstendighetene, organisert i en periode som en egen skole. Forsøket foregrep sider ved de bestemmelser som senere ble uttrykt i M 87. Spørsmålet ble i stigende grad politisert: i en del politiske miljøer oppsto det etter hvert kritiske holdninger - enkelte hevdet aktive motstandsholdninger med brodd mot intensjonene i M 87 og i rundskriv F-47/87.<sup>107</sup>

Forsøket med morsmålsbaserte, tokulturelle klasser ble trappet ned fra 1988 og avskaffet i 1992. Det pekes av enkelte på at dette skjedde til tross for at de undersøkelser som var gjort, viste positive resultater.<sup>108</sup> Det nevnes flere grunner til at de tokulturelle klassene ble avskaffet. 1988 var et forandringsår - det ble gjennomført en bydelsreform, innstramningene i Oslo-budsjettet i

---

<sup>104</sup> Hvenekilde 1994c:15.

<sup>105</sup> Engen 1998; del 3, upaginert.

<sup>106</sup> Engen 1998; del 3, upaginert.

<sup>107</sup> Øzerk 1997b:153; Engen 1998, del 3, upaginert.

<sup>108</sup> Øzerk 1992:139-156; Engen 1998; del 3, upaginert; Hvenekilde 1994c:15-16.

1988 var store, og antallet minoritets elever var økende. Skolesektoren ble kraftig berørt som en følge av dette. Man strammet også fra politisk hold inn på midlene for minoritets elevene. De tospråklige klassene ble etter hvert opplevd som vanskelige å finansiere ved de fleste skoler. Samtidig synes det å ha utviklet seg bekymring blant lærere og foreldre - etter hvert også på politisk hold - for at elevene ikke kunne norsk og falt igjennom faglig. Det ble også stilt spørsmål om verdien av tospråklig undervisning.<sup>109</sup> Dermed kom det også en ideologisk diskusjon inn i den økonomiske: er det rett å benytte ressursene til morsmålsundervisning - skal ikke skolen lære elevene norsk? Flertallet blant politikerne ønsket en endring - som ble gjennomført som årlige kommunestyrevedtak.

Økonomisk baserte overlegninger synes også å ha spilt en rolle. Politikerne og kommunens administrasjon har etter alt å dømme vært av den oppfatning at statens satser ikke har dekket de reelle kostnadene. Man har ment at grunnlaget for den statlige refusjonssatsen har vært så lavt at kommunens kostnader på langt nær er blitt dekket. For en kommune med om lag 38% av landets minoritets elever utgjør en eventuell differanse selvsagt betydelige beløp årlig.<sup>110</sup>

Det har blitt opplevd som en svært stor utfordring at flere av skolene etter hvert har fått over tretti ulike språkgrupper. God organisering av undervisningen er dermed blitt utfordrende - skolene later til å ha vurdert det som for krevende å bygge opp gode pedagogiske opplegg uten et visst selvstyre. Selvstyret for skolene ble dermed styrket etter hvert.

Fra og med skoleåret 1993-94 gjeninnførte man dermed prinsippet om naboskapsskolen og trappet tospråklig fagundervisning og morsmålsundervisning gradvis ned til fordel for styrking av norsk som andrespråksundervisning. Fra kommunens side understrekes det at man har villet legge til grunn en *tospråklig overgangsmodell* med hovedvekt på norsk og fagopplæring. Fag og språk skal læres parallelt.<sup>111</sup> Den enkelte skole skal i dag ha stor innflytelse når det gjelder organiseringen av opplæringstilbudet til minoritets elevene. Når det gjelder dagens situasjon, blir det for øvrig pekt på at lærerkompetansen fremdeles er et stort problem. Eneste kvalifikasjon er ofte at den som underviser, har et annet morsmål enn norsk.

Mens man på kommunalt hold har forsvart denne omleggingen som nødvendig (jamfør de sider ved begrunnelsene som er gjengitt ovenfor), er den blitt til dels kraftig kritisert fra faglig hold. Det påpekes at tilskyndelsene i M 87 om opplæring i morsmålet i Oslo etter hvert ble redusert til undervisning *på* morsmålet. Dette representerer en overgang til hva Øzerk kaller "et *ekskluderende paradigme* (...) som har oversett intensjonen med M 87 og F-47/87 siden begynnelsen av 1990-tallet."<sup>112</sup>

I faglige arbeider nevnes det gjerne at i en byrådssak allerede fra 1992 var denne utviklingen foregrepet: "Elever som behersker norsk fullt ut, skal selvfølgelig ikke gis tospråklig

---

<sup>109</sup> Engen 1998; del 3, upaginert.

<sup>110</sup> Det datamateriale vi har hatt tilgang til i denne utredningen, har ikke gitt grunnlag for å avklare om den timekostnadsatts som legges til grunn for refusjonen på 90%, er realistisk eller ikke. Vi antar at problemet bør belyses, men må samtidig konstatere at det krever en gjennomgang av revisjonsfaglig art, med kommunale regnskaper som grunnlag.

<sup>111</sup> Fra kommunalt hold vises det til den verdi Kamil Øzerks arbeider har hatt som faglig beslutningsunderlag.

<sup>112</sup> Øzerk 1997b:153.

opplæring."<sup>113</sup> Det pekes også ofte på at Oslo kommunes retningslinjer for skoleåret 1994-95 uttalte at "ren morsmålsundervisning" ville være "brudd med de kommunale føringer om bruken av den tospråklige ressursen."<sup>114</sup> Slik Engen vurderer det, førte dette ikke til inngrep fra sentralmyndighetene - de så det etter hans oppfatning ikke som sin oppgave å dirigere kommunene i organiseringsspørsmål.<sup>115</sup> Hvenekilde kommenterer forholdet slik:

"At departementet har latt kommunene styre tilbudet på dette området, har åpnet for stor vilkårlighet og hatt alvorlige følger for både kontinuiteten og kvaliteten av den undervisningen som har blitt gitt."<sup>116</sup>

Hvenekilde konkretiserer den hun finner grunn til å betegne som vilkårlighet slik for Oslo kommunes vedkommende:

"... elevenes muligheter til å få morsmålsundervisning kan variere sterkt (...). Den urduttalende eleven som begynte på St. Sunniva skole, fikk ikke morsmålsundervisning. Hvis eleven hadde begynt på Smestad skole, ville han eller hun ha fått det, men ikke hvis han eller hun hadde begynt på Rustad skole. Ved Veitvedt skole hadde det vært avhengig av om eleven oppfylte de kriteriene som skolen selv har lagt til grunn ..."<sup>117</sup>

Engen antar at Oslo kommunes politikk fra 1992 representerte en reaksjon fra de lokale skolemyndighetenes side mot utilsiktede virkninger av naboskapsprinsippet. Han går også ut fra at når sentralmyndighetene ikke grep inn, var det fordi man på det hold ikke hadde sterke innvendinger mot avvikene. Engen forstår Oslo kommunes reaksjoner som i alt vesentlig ideologisk betinget. Noe av grunnlaget for denne fortolkningen hos Engen baseres på at kommunen organiserte undervisningen slik til tross for at den da ikke kunne oppebære de øremerkede tilskuddene til morsmålsundervisning.<sup>118</sup>

Engen hevder at det man i Oslo synes å ha søkt å oppnå gjennom organiseringen av grunnskoletilbudet, er å bidra til en redskapsmessig kvalifisering for storsamfunnet, en funksjonell tilpasning. Opplæringen i norsk blir prioritert, slik at elevene i neste omgang kan ha et best mulig utbytte av fagopplæringen. Arbeidet med morsmålet som identitetsskapende faktor blir overlatt til hjemmene og det etniske nettverket.<sup>119</sup>

Hva juridiske sider ved opplæringen av minoritetslevne angår, har Oslo til nå ikke benyttet prosedyrer som inkluderer enkeltvedtak når det gjelder ressurstildelingen. Kommuneadministrasjonen har ikke ønsket å se dette som en form for opplæring som kan jamføres med spesialundervisning. Det vil det være forfeilet, påpekes det, å benytte prosedyrer for timetildeling som hører spesialundervisningen til, og som inkluderer enkeltvedtak.

---

<sup>113</sup> Byrådssak 699/92.

<sup>114</sup> Sitert fra Hvenekilde 1994a:16. Fra kommunalt hold pekes det på at de sitater fra byrådsvedtak og andre kommunale dokumenter som benyttes i faglige arbeider, ofte er revet ut av sin sammenheng og derfor misvisende.

<sup>115</sup> Engen 1998, del 3.

<sup>116</sup> Hvenekilde 1994a:16.

<sup>117</sup> Hvenekilde 1994b:184.

<sup>118</sup> Engen 1998, del 3.

<sup>119</sup> Engen 1998, del 3.



Slik situasjonen har vært til nå, later rektor, lærerne og foreldrene gjennom samarbeidsutvalgene til å være sentrale parter i avgjørelser om fordelingen av midler på skolene - midlene som skal brukes til opplæringen av minoritets elever inkludert. Praksis med hensyn til prosedyrer vil etter alt å dømme variere fra skole til skole. Etter 1.1.1999 vil den enkelte skole få et styre med eget budsjettansvar. Dermed vil det være styret som får bestemmelsesrett over skolens samlede ressurser, inkludert den del av ressursene styret velger å anvende til opplæring av minoritets elever.

Det understrekes fra kommunens side at i Oslo er den enkelte elevs behov for forståelig undervisning et bærende prinsipp når undervisningen for minoritets elever skal legges til rette - det å lære det elevene skal lære, og det å kunne norsk. Det påpekes at man i Oslo har gjort et valg, basert på at man ikke tror at kanalisering av midlene til undervisning i morsmålet er best. Man ønsker, understrekes det på kommunalt hold, å rette fokus på norsk og på en fagopplæring som er forståelig.

I Oslo synes det å ha vært til dels sterke politiske reaksjoner mot at staten skal bestemme organiseringen av undervisningen av minoritets elever og så i neste omgang refundere midler på et grunnlag som oppfattes som ideelt, skjematisk og lite realistisk. Man mener at man på den måten ikke får gitt rektor og skolene det ansvar for dette feltet som de ellers skal ha ifølge loven og læreplanen. I Oslo har man reagert på dette prinsipielt, som statlig overstyring. Man har opplevd at man blir overprøvd - man har ikke uten videre kunnet sette den undervisning i verk som man på den enkelt skole er overbevist om at er best.

## 1.5 Foreløpig oppsummering og drøfting

Grunnskoleloven av 1969 lovfester ikke minoritets elevs rett til morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning. Slik lovfesting finnes heller ikke i den nye opplæringsloven. Her blir imidlertid morsmålsopplæringen, i likhet med opplæringen i norsk som andrespråk, fastsatt i egen forskrift hjemlet i lov. En slik løsning vil etter alt å dømme gi samme rettssikring som lovbeskrivelse.

Minoritets elevs tilgang til slik undervisning har departementet til nå utledet av grunnskolelovens § 7 tilpasset opplæring. NOU 1995:18 omtaler de rettigheter § 7 hjemler, som diffuse.

Forvaltningsloven tilsier etter alt å dømme at ressurser til morsmålsundervisning skal tildeles som enkeltvedtak.<sup>120</sup> Loven gir bestemte regler for saksbehandling og en nærmere angitt rett til innsyn og klage på vedtak. Slik praksis synes bare unntaksvis å ha vært fulgt. Det er grunn til å

---

<sup>120</sup> Siden minoritetenes språkopplæring ikke er behandlet i NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring*, synes opplæringsfeltet å ha behov for fagjuridisk gjennomgang og avklaring.

anta at en nærmere avklaring av hvorvidt tildelingen av disse ressursene for fremtiden skal betraktes som enkeltvedtak, vil være formålstjenlig. Det vil kunne bidra både til bedre sikring av minoritetslevenes rettigheter og til en mer enhetlig forvaltningspraksis på kommunenivået.

Departementet har ellers vist til M 87s formuleringer med hensyn til minoritetslevers tilgang til morsmålsopplæring og opplæring i norsk som andrespråk. I M 87 kommer integreringspolitikken blant annet til uttrykk ved at tospråklighet blir stilt som mål for minoritetslevene.<sup>121</sup> NOU 1995:18 peker som nevnt på at det er uklart om elever kan utlede rettigheter av M 87. Samiske elever har en annen - og sterkere - rettslig status en minoritetslever for øvrig. Dette reflekteres også i de øvrige sidene ved statens virkemidler vis á vis denne minoritetsgruppen.

Den forskriftsfestede L97 benytter ikke integreringsbegrepet om de språklige minoriteter som har sin rot utenfor Norge, og dokumentet uttrykker ikke tospråklighet som langsiktig målsetting for disse elevene. Denne forståelsen reflekteres i det skoletilbud som beskrives i tilknytning til L97: mens andrespråksopplæringen beholdes som alternativt tilbud gjennom hele grunnskoleforløpet, skal undervisning i morsmålet begrenses til de fire første årene og ha som formål å lette elevenes lese- og skriveopplæring, deres faglæring og læringen av norsk. Videre oppfølging av utviklingen av morsmålet skal overlates til de enkelte minoritetsgruppene.

I offentlige dokumenter har det skjedd en viss utvikling siden integrering i 1973 ble uttrykt som Regjeringens politikk. Mens integrering i årene som fulgte var en uttrykt overordnet målsetting, og assimilering var en strategi som skulle unngås, ble bruken av integrering som begrep etter hvert tonet ned og koblet sammen med det mer generelle, men uavklarte uttrykket likestilling.

NOU 1995:12 peker på at til tross for formuleringer om integrering som uttrykt overordnet mål, har den utdanningspolitikk som i praksis er blitt fulgt overfor minoritetslever, i hovedsak hatt assimilering som funksjon også i perioden etter 1973.

F-47/87 gir en generell regulering av de øremerkede tilskudd kommunene kan motta. F-101/89 understreker kommunenes ansvar for å gi morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning. F-97/97 begrenser kommunenes plikt til å gi morsmålsopplæring - departementet gir heretter ikke tilskudd til slik undervisning for elever som behersker norsk godt nok til å få utbytte av den vanlige undervisningen. Den justering av grunnlaget for tilskudd som uttrykkes i F-97/97, gjenspeiler i alt vesentlig endringen i offentlig politikk slik den blant annet kom til uttrykk i St meld nr 29 (1994-95) og St meld nr 17 (1996-97). F-30/98 forespeiler at Regjeringen vil legge fram morsmålsundervisningen som egen sak for Stortinget.

Finansieringen av morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen har til nå skjedd med øremerkede tilskudd, et statlig styringsmiddel av kommunal virksomhet som gjerne velges når man vil oppnå en viss smidighet i styringen av kommuners tjenestetilbud. Styringsformen tilskynder kommunal innsats. Finansieringen er knyttet til at tiltakene settes ut i livet, men sikrer ikke i seg selv at kommunene gir tilbud om den type undervisning dette gjelder.

---

<sup>121</sup> I Innst S nr 15 (1995-96) viser flertallet i Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité til at funksjonell tospråklighet er satt som mål for opplæringen i M 87.

Det er grunn til å anta at det er enkelte mindre nyanser i forvaltningspraksis mellom utdanningskontorene. Blant annet gjelder dette sider ved praktiseringen av forhåndstilsagn, og synet på om tildelingen av språkopplæringsressursene er å betrakte som enkeltvedtak. Denne utredningen har imidlertid ikke gitt grunnlag for å anta at de store forskjellene mellom kommunene i minoritetslevenes språkopplæringstilbud kan føres tilbake til utdanningskontorenes tildelingspraksis. Det er gjennomgående en liberal linje som har vært ført her - kommuner og skoler har i alt vesentlig fått det antall timer de har søkt om.

Oppsummerende konstaterer vi at ulike minoritetsgruppers tilgang til morsmålsopplæring og opplæring i norsk som andrespråk synes å ha hatt en svak rettslig beskyttelse. Videre står den overordnede målsettingen for innlemming av minoriteter, slik den kommer til uttrykk i ulike offentlige dokumenter, fram som uavklart, og rundskrivene som regulerer øremerkede tilskudd, synes å gi stort fortolkningsrom og liten styring. Det er også usikkert om den politiske målsetting om likeverd som fremheves i dag, er ment å skulle ha det samme innhold som det integreringsbegrep som sammenfattet innlemmingspolitikken tidligere. Det må dessuten stilles spørsmål om styringsmidlene i tilstrekkelig grad har sikret opplæringsrettighetene når bare 48% av denne elevgruppen mottar morsmålsundervisning, og når enkeltkommuner gjennom politiske vedtak har kunnet redusere slik opplæring, eller endog la være å gi tilbudet uten at statlige myndigheter har grepet inn på måter som har ført til endringer.

Nedbergs undersøkelse fra Troms viser som GSI svært store variasjoner fra kommune til kommune med hensyn til minoritetslevenes morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning. Beregninger som generaliserer Nedbergs materiale, antyder dessuten at bare om lag 33,5% av minoritetslevene får morsmålsundervisning i et omfang som svarer til departementets normer. Tilsvarende beregning og generalisering antyder at bare 27% av minoritetslevene får en undervisning i norsk som andrespråk som svarer til omfanget av den ordinære norskundervisningen. Vi vil samtidig understreke, som Nedberg, at det er funnet rettslig baserte løsninger som innebærer at dette problemkomplekset ikke berører de samiske elevene.<sup>122</sup> Også i Oslo kommune skiller samiske elever seg ut, med betydelig høyere morsmålsdekning enn minoritetslevene for øvrig.

Materialet fra kommunenivået peker i retning av at det er motsetninger mellom lokalnivået med dets vilje til styring - lokaldemokratiet - og den styring som skal utøves på sentralt, statlig hold. Mens det på kommunalt hold pekes på at det er lokalt, ikke minst på den enkelte skole, man best kan vurdere hvordan minoritetslevenes opplæringsbehov kan møtes, ser man på statlig nivå et behov for å opprettholde en viss minstestandard i minoritetslevenes språkundervisningstilbud og for å sikre en god fordeling av de midler som står til disposisjon. Utdanningskontorene synes å ha gått inn i en rolle som både opplysnings-, rådgivnings-, tilskyndings- og tilsynsinnsinstans på dette feltet. Rollen fremstår som til dels motsetningsfylt, kanhende også noe uklar. Det kan stilles spørsmål om kontorene bør håndtere alle disse funksjonene, og, dersom svaret skal være ja, om de har tilstrekkelige ressurser til å forvalte dem godt.

---

<sup>122</sup> Nedberg 1997:42-43.

Når departementet konstaterer at "... retningslinjene [er] så vidt lite presise at praktiseringen av ordningen [med morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning] kan bli ulik", er dette et utsagn som innbyr til nyansering. Manglende enhetlig praksis bør ikke forstås utelukkende i lys av graden av presisjon i retningslinjene. Snarere er det grunn til å spørre om i hvilken grad retningslinjer - uansett presisjonsnivå i rundskrivsutformingene - kan gi den styringseffekt som er ønskelig.

Det er grunn til å anta at de rettslige, de finansielle og de informative styringsmidlene hver for seg og til sammen har gitt et større rom for frihet til lokale valg og prioriteringer enn hva som har vært tilsiktet.<sup>123</sup> Tilfeldigheter og ulikheter i praksis er selvsagt i seg selv et problem i en enhetsskole som bygger på prinsippet om likeverdighet og tilpasset opplæring. Men de reelle problemene er knyttet til *konsekvensene* av praktiseringen av regelverket: det store flertall av minoritetselvene får verken morsmåls- eller norsk som andrespråkopplæring i det omfang som er tilsiktet, og de oppnår også allment svakere skolerresultater enn majoritetselvene. Disse to problemkompleksene henger etter alt å dømme til en viss grad sammen.

Det sier seg videre selv at det er krevende, hvis i det hele tatt mulig, å finne presise og godt samstemte styringsmidler så lenge det overordnede målet for innlemningspolitikken ikke står fram som godt avklart.<sup>124</sup> En uavklart innlemningspolitikk som pendler mellom integrering og likestilling som manifesterede uttrykk og assimilering som latent forståelse, inviterer dessuten til at de styringsmidler som så utvirkes, gis ulike fortolkninger på ulike nivåer i forvaltningen, og dermed ulik pedagogisk praksis.

Når materialet ovenfor indikerer at en forholdsvis liten del av målgruppen ser ut til å få den tilsiktede opplæring i morsmål og norsk som andrespråk, må det forstås i lys av forhold knyttet til flere forvaltningsnivåer. Arbeidsfeltet har savnet klargjøring av overordnet politisk målsetting, og av styrking og samordning av virkemidler fra departementets side. Samtidig har utdanningskontorene neppe hatt et tilstrekkelig ressursgrunnlag for tjenlig veiledning, tilsyn og sanksjonering på kommune- og skolenivået. Lokale prioriteringer på kommune- og skolenivået synes så langt å hatt gjennomslagskraft også om de har brutt med normer som har vært søkt uttrykt gjennom styringsmidlene.

Når det gjelder kommunenivået, er det grunn til å spørre hvilke konstellasjoner som etableres mellom foreldre, skole, administrasjon og politisk ledelse, og hvordan og i hvilken grad de har betydning for den endelige utforming av de tilbud som blir gitt. For utformingene av fremtidige statlige styringsmidler vil det være viktig å ha etablert en god forståelse av de ulike partenes rolle på ulike ledd i beslutningsprosessen. Denne forståelsen kan også ha betydning for hvilke parter tilsyn fra statens side bør og kan omfatte, og for arten av eventuelle reaksjoner.

---

<sup>123</sup> Når GSI-materialet for Oslo kommune (jfr kommentarene til Oslo kommune ovenfor) viser langt høyere dekning av morsmålsundervisning for dem som der registreres som samiske elever enn for de øvrige minoritetsgrupperingene, kan dette tolkes som en indikasjon på gjennomslagskraften i en sterkere og mer samordnet virkemiddelbruk og en annen overordnet innlemningspolitikk.

<sup>124</sup> Vi slutter oss med andre ord her til Hvenekilde m fl, som peker på at debatt om midler på dette området helst ender opp med forvirring når overordnede mål ikke er klargjort (Hvenekilde m fl 1996:24-27).

En god forståelse av dette opplæringsfeltet krever at man har øye for at morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen *ikke* har vært omfattet av den samme skoleplikt for elevene som grunnskolen ordinære opplæring. Dette har vært opplæringstilbud. Konsolidering av den politiske målsettingen, og innretningen og oppfølgingen av styringsmidlene, vil etter alt å dømme i første omgang kunne styrke kvaliteten og omfanget av opplæringen fra tilbudssiden.

Når mindre enn halvparten av minoritetselevne i grunnskolen undervises i morsmålet, og det er indikasjoner på at så få som en tredjedel mottar slik undervisning i et omfang som tilsvarer de statlige normene, har dette imidlertid også en *etterspørselsside*. Opplæringen er frivillig, og etterspørselen etter slik opplæring unndrar seg dermed direkte offentlig styring. Etterspørselen vil sannsynligvis være avhengig av en rekke forhold, blant annet av om undervisningen har god kvalitet. I dette ligger det også en antydning om at forhold ved tilbuds- og etterspørselssiden vil samvirke.

Det materialet som så langt er behandlet, kan ikke gi svar på i hvilken grad det forhold at en så liten del av minoritetselevne som 48% ser ut til å få opplæring i morsmål (og en noe større i norsk som andrespråk), bør tilskrives forhold ved henholdsvis tilbuds- eller etterspørselssiden, eller samvirkeeffekter. GSI-materialet viser betydelige forskjeller i utnyttingsgrad mellom språkgruppene, jfr kapittel 3. Eksempelvis mottar om lag 70% av de vietnamesiske og bosniske elevene morsmålsundervisning; henholdsvis 26 og 32% av de som har filippinsk og punjabi som morsmål. Det er også betydelige forskjeller i utnyttingsgrad kommunene imellom.<sup>125</sup>

Vi antar at en god forståelse av forhold som angår tilbuds- og etterspørselsaspektene ved morsmåls- og norsk som andrespråksopplæringen vil være viktig i forhold til den fremtidige innretningen av styringsmidler overfor kommunene.

---

<sup>125</sup> Sider ved denne delen av tallmaterialet blir behandlet mer inngående i kapittel 3.

## 2 Kvalitative sider ved undervisningen av minoritetselever i Norge

Pr 1.september 1997 omfatter minoritetselevne i grunnskolen som nevnt 33 307 individer.<sup>1</sup> Det er registrert om lag 150 ulike språkgrupper, hvorav de største på talletidspunktet er urdu, vietnamesisk, engelsk, spansk og bosnisk/kroatisk.<sup>2</sup> 12 662 av alle minoritetselever i norsk grunnskole - 38% - er registrert i Oslo kommune.<sup>3</sup>

I landet sett under ett mottok 48% av minoritetselevne morsmålsopplæring i ett eller annet omfang.<sup>4</sup> For Oslos vedkommende var tallet 18%, for Bergen 86%. GSI-data gir dessverre ikke holdepunkter for å beregne antallet uketimer undervisning som tilbys den enkelte språkgruppe.<sup>5</sup>

Det er ellers til dels svært store variasjoner i det antall elever som mottar morsmålsopplæring kommunene imellom - for en synliggjøring av dette viser vi som tidligere nevnt blant annet til figur 3.4 i kapittel 3.

Opplæring i norsk som andrespråk ble gitt til i alt 74% av grunnskoleelevne i Norge.<sup>6</sup> Oslo skiller seg her mindre ut, med 57% av elevne som deltakere i opplæring i norsk som andrespråk - for Bergens vedkommende er tallet 90%.

En nærmere analyse av sider ved dette og annet tallmateriale er gitt i kapittel 3. Det samlede kvantitative materialet er gjengitt i appendix.

Faglitteraturen er rikholdig når det gjelder behandlingen av problemstillinger som er knyttet til migrasjon og utdanning - migrasjonspedagogikk - generelt. Tilfanget av internasjonal viten er omfattende, og i de siste par tiår har det med økende innvandring vært voksende faglig interesse for dette feltet også i Norge og det øvrige Skandinavia.

Den gjennomgang av faglig viten som presenteres i dette kapitlet, behandler i hovedsak tre forhold: didaktiske problemstillinger, betydningen av morsmålsopplæring (inkludert tospråklig fagundervisning) og av opplæring i norsk som andrespråk. Den har ikke som mål å presentere hele spekteret av faglige synspunkter og vurderinger på det migrasjonspedagogiske feltet, heller ikke å utvikle ny innsikt. Her er formålet begrenset til å gjøre rede for et utvalg av viten og vurderinger som er av betydning for formålet med utredningen.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Basert på tall fra GSI med telledato 1.september 1997; jfr kapittel 3.11 nedenfor.

<sup>2</sup> For detaljer, se kapittel 3.10. Tallet 150 inneholder "språkgruppen" annet i GSI; annet inneholder igjen språk som er ukjent med hensyn til antall og sammensetning. Det eksakte tallet er derfor ukjent for oss.

<sup>3</sup> Se kapittel 3 fig. 3.36.

<sup>4</sup> Se kapittel 3.10.

<sup>5</sup> Sider ved dette kommenteres nærmere i kapittel 3.

<sup>6</sup> Se kapittel 3.10.

<sup>7</sup> En gjennomgang av faglig konsensus på det migrasjonspedagogiske feltet er samlet hos Hyltenstam m fl 1996. Den faglige gjennomgang vi gir i dette kapitlet, følger de linjer som trekkes opp i konsensusrapportens hovedkonklusjoner. (Hyltenstam 1996b:207-210).

Dette tjener to formål. I første omgang bidrar faglig innsikt til å styrke grunnlaget for de analyser som skal foretas i tilknytning til det statistiske materialet, analyser som presenteres i kapittel 3. En håndtering av tallmaterialet med grep som utelukkende er statistiske, er ikke en tilstrekkelig tilnæringsform. Faglig innsikt bidrar til å gjøre letingen i datamaterialet mer målrettet. Særlig vil dette være viktig når en i alt vesentlig er henvist til å gå induktivt til verks i et stort materiale, som her. Dessuten vil en rimelig sikker forståelse av sammenhenger som lar seg konstatere gjennom kvantitative analyser, først være mulig å oppnå når de blir satt inn i en bredere faglig ramme.

## 2.1 Didaktiske problemstillinger

Den korte gjennomgangen av didaktiske problemstillinger som følger her, knytter an til de didaktiske hovedbegrepene rammer, mål, innhold, arbeidsmåter, vurdering og elev- og lærerforutsetninger, slik disse begrepene benyttes i allmenne innføringsverker i didaktikk.<sup>8</sup> Dette er begreper som antas å stå i et gjensidig påvirknings- og avhengighetsforhold til hverandre - som er relasjonelle. De didaktiske begrepene (kategoriene) vil så legges til grunn for en bredere behandling av mer allmenne problemstillinger av didaktisk art. Dette er problemstillinger som er av betydning for å gripe helheten i det området som behandles her.

### 2.1.1 De didaktiske hovedbegrepene

*Rammefaktorene* utgjøres av de betingelser av ulike slag som et opplæringsssystem som grunnskolen drives innenfor. De *regulerer, styrer og begrenser* virksomheten i systemet, altså overlegninger og valg knyttet til mål, innhold, arbeids- og organiseringsformer og forhold som angår vurdering. Rammefaktorene er dels resultater av overlagte prosesser, dels av tradisjoner i og utenfor systemet, eller også av mer tilfeldig art. Statens finansielle, rettslige og informative virkemidler, slik de ble presentert i kapittel 1, er viktige faktorer i grunnskolens totale rammer. Det er også den ideologi disse virkemidlene er et uttrykk for.

Det innebærer at rammene inkluderer den overordnede innlemmingspolitikk (for eksempel uttrykt som integrering/ assimilering/ segregering) som til enhver tid føres overfor migranter, og de virkemidlene som er valgt for å gi denne politikken kraft og retning. Det betyr, med eksempler som er relevante for denne sammenhengen, at valget av innlemmingspolitikk sentralt har betydning for blant annet arten og omfanget av opplæringsstilbudet til minoritetselevne lokalt (utdanningens innhold), for hvordan tilbudet legges til rette på den enkelte skole (arbeids- og organiseringsmåter) og med hvilken hensikt (mål).

Også *elev- og lærerforutsetningene* virke inn på de øvrige kategoriene. Eksempelvis vil lærernes kompetanse ha betydning for hvilke fagfelter som kan behandles med utbytte for elevene, hvilke arbeidsmåter som kan benyttes og dermed hvilke mål som kan nås. Tilsvarende må elevforutsetningene tas med i betraktning når faglige mål skal utformes, innhold i undervisningen

---

<sup>8</sup> For en mer uttømmende innføring i didaktikkdiriplinen henvises det til Bjørndal og Lieberg 1979; Engelsen 1990; Imsen 1997; Aasen og Engen (red) 1994.

bygges opp og arbeids- og organiseringsformer velges. Prinsippet om tilpasset undervisning, slik vi finner det uttrykt i grunnskolelovens § 7, er nettopp utformet for å tilskynde grunnskolen til å ta tilbørlig hensyn til variasjonen i elevforutsetninger. Det gjelder variasjon i *individuelle* forutsetninger, slik de for eksempel ytrer seg gjennom ulikheter i elevers læreevne. Det gjelder også *kulturbetingete* forutsetninger, slik de blant annet kommer til uttrykk gjennom at minoritetselever kan møte skolen med et annet morsmål enn norsk, eller med et annet syn på verdien av å engasjere seg i fagområder som er bestemt av den norske majoritetens syn på hva som er nyttig og verdifull kunnskap.

Skolens *mål* styrer valget av innhold, arbeids- og organiseringsformer og vurderingsmåter. Målene uttrykker den utviklingsmessige virkning av et opplæringsforløp - hva en ønsker å oppnå for elevene. I et langsiktig perspektiv er skolens mål knyttet til utviklingen av elevenes selvstendighet - skolen skal bidra til at de skal kunne klare seg selv som voksne samfunnsmedlemmer, og også makte å yte sitt i sammenhenger som gjelder andre. De mer kortsiktige pedagogiske målene angår særlig fagopplæringen - hva elevene skal tilegne seg av kunnskaper, ferdigheter og holdninger.

Ikke minst skal *innholdet* i skolen realisere målsettingen. I prinsipiell forstand skal som nevnt alt innhold i skolen være en funksjon av utdanningens overordnede mål - være bestemt av våre forestillinger om hvordan mennesker i vårt framtidige samfunn bør være, og dermed omfatte hva de bør vite, bør mestre, bør kjenne seg forpliktet av. Samtidig viser det seg gjerne at innholdet i et utdanningssystem som grunnskolen ofte blir planlagt uten at en har målene umiddelbart for øye. Det gjelder i praksis, lokalt i skolehverdagen, men begrenser seg ikke bare til det. Spørsmålet om hvorvidt mål og innhold samsvarer, kan også rettes til det overordnede nivå med fokus på sammenhenger der utdanning planlegges sentralt.

Ved siden av å skulle gi en allmenn innføring i felles kulturelementer som lesing, skriving, regning og samtlende grunnkunnskaper i de ulike fagene, skal den norske grunnskolen også gi en innføring i elementer i lokalkulturen. Med stigende alder skal den legge økende vekt på å introdusere elevene til et innhold basert på systematisert kunnskap, slik vi finner den i skolefagene, og til vitenskapelig tenkemåte.

I grunnskolen organiseres innholdet dermed i stor grad som fag - i hovedsak som bredere fagområder supplert med tverrfaglige emner ved begynnelsen av skolegangen, med økende vekt på smalere, mer vitenskapsorienterte fag på ungdomstrinnet. Slike og andre trekk ved tilretteleggingen av innholdet er svar på en problemstilling knyttet til innholdskategorien som skolen ikke kan komme utenom: hvordan skal innholdet *organiseres*?

En annen hovedproblemstilling som knytter an til innholdet i skolen, er spørsmålet om hva skolen skal *velge* å gjøre til gjenstand for formidling. Utvalget av fag sier seg ikke uten videre selv, heller ikke hva man velger å behandle på det enkelt fagområde - eller hva man velger bort. Dette ser man tydelig dersom man sammenligner læreplaner fra ulike land. Det er til dels store forskjeller fra nasjon til nasjon, både med hensyn til valg av hvilke fag skolen skal formidle og med hensyn til valg av innholdskomponenter i fagene.



Det samme gjelder forholdet mellom målene på den ene siden, og på den annen *arbeids- og organiseringsformene* og *vurderingsmåtene*: disse bør velges på en slik måte at de fremmer eller i det minste lar seg forene med målene for opplæringen, også om de ikke uten videre lar seg utlede direkte av dem. Også for disse faktorene skal målene i prinsippet styre, men i praksis viser det seg at arbeids- og vurderingsmåter like gjerne står fram som tilfeldige eller konvensjonsbundne løsninger som overlagte, faglig velbegrunnede valg. I slike tilfeller tar utilsiktede virkemidler og dermed utilsiktede mål plassen til de overlagte formulerte.

De didaktiske kategoriene, slik de er skisser her, kan anvendes både deskriptivt, for å gripe og belyse en gitt opplæringssituasjon; analytisk, for å forstå og vurdere den; og normativt, for å gi tilrådinger om hvordan en opplæringssammenheng helst bør innrettes. I det følgende vil de bli benyttet for alle disse formålene i ulike sammenhenger.

### **2.1.2 Noen overordnede forhold**

Innenfor rammene av en samlende enhetsskoleorganisering fremstår den norske grunnskolen som et system som er forholdsvis uensartet. Norge har fulldelte, fådelte og udelte skoler, skoler med godt og mindre godt ressursgrunnlag, såvel store som svært små skoler. Enkelte skoler har en stor del av ressursene benyttet til elever med lærevansker og andre er uten spesialundervisningstiltak. Det finnes skoler uten minoritets elever og skoler med et flertall av slike. Videre er norske grunnskoler ulike med hensyn til faktorer som lærernes formelle og uformelle kunnskapsnivå, alderssammensetting, motivasjon og ideologisk grunnsyn, blant annet. Dessuten er det forskjeller mellom skoler som kan føres tilbake til interne organiserings- og samarbeidsformer, skolekultur og -tradisjoner, former for elev- og foreldremedvirkning og faktorer knyttet til lokale kulturelle, økonomiske, politiske og administrative forhold.

Dette mangfoldet representerer verdier og muligheter som er av betydning både for den enkelte og for samfunnet. På samme tid må det også erkjennes at mangfoldet gir utfordringer til de overordnede rammebetingelsene i grunnskolesystemet. Noen momenter av betydning for disse vil bli drøftet i det følgende.

#### ***Utdanningsmessig likeverd***

Variasjonsbredden i norsk grunnskole er altså svært stor. Under samme lov, nasjonalbudsjett og læreplan utfolder det seg et mylder av ulike lokale grunnskoleløsninger, utviklet dels som overlagte valg for å møte lokal variasjon i forutsetninger og utfordringer, dels på tilfeldig grunnlag.

Dette innebærer at det er utfordrende å formulere lover og forskrifter, å utvikle godt innrettede allmenne virkemidler for ressurstildeling til (de svært ulike) kommuner og grunnskoler og å finne form og innhold for én læreplan som skal gjelde alle elever, uansett bakgrunn. Det innebærer også at det er krevende å finne løsninger som svarer til det allment aksepterte kravet om utdanningsmessig *likeverd* for alle elever.

Det spesielle ved disse grunnleggende forutsetningene for å drive skole har fått som konsekvens at vårt lands sentrale skolemyndigheter gjerne presiserer at likeverd ikke må forveksles med konkret likhet i det opplæringstilbud som blir gitt. Snarere forutsettes det at likeverd knyttes til at visse minstestandarder<sup>9</sup> holdes ved enhver skole, og at likeverdet i vårt heterogene samfunn for øvrig må bygge på løsninger som er mer eller mindre konkret ulike. Mangfoldet i natur, kultur og befolkning skal møtes med et tilsvarende mangfold i skolen. En *differensiert* undervisning i én klasse som favner *alle* på alderstrinnet, er idealet. Ønsket om lokal variasjon i skoletilbudet, blant annet uttrykt som lokale valg og tilpasninger gjennom lokale læreplaner, er også en side ved denne forståelsesmåten.

Likeverdstenkningen i skolen har også innebygget en forutsetning om at alle bør få sin opplæring i en og samme skole. Det gjelder også de som ikke har lett for å utnytte det ordinære utdanningstilbudet. Denne siden ved likeverdstenkningen bygger ikke minst på en antakelse om at særtilbud og særomsorg, uansett formål, over tid synes å gi tjenester med dårligere samlet kvalitet enn hva et styrket normaltilbud kan make. Målsettingen om å gi den enkelte elev *sjanselighet* gjennom et styrket normaltilbud er derfor et vesentlig aspekt ved likeverdsambisjonene, i grunnskolen som i offentlig virksomhet ellers.<sup>10</sup> På samme måte er det et mål at elevene fra de ulike minoriteter skal få et grunnskoletilbud som kan gi dem - forstått som gruppe - det samme utgangspunkt som majoriteten for fortsatt utdanning og yrkesdeltakelse. I det perspektiv er også ambisjonen om *resultatlighet*<sup>11</sup> en del av likeverdsidealet.

De mange og spredte grupperinger av minoritets elever gjør styrking av grunnressursene til en spesielt utfordrende oppgave. Særlig de mange mindre språkgruppene gjør dette tydelig. Med i alt om lag 150 ulike morsmål fordelt på et svært stort antall skoler sier det seg selv at det skal betydelige økonomiske ressurser til for å romme et særskilt tilrettelagt tilbud. Det gjelder enten man vurderer nødvendig styrking i lys av et ikke nærmere angitt minstekrav, i lys av verdibaserte overlegninger, eller om man har som mål at skolen skal være tilstrekkelig styrket med morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning til at sjansene til å gå videre i utdanningssystemet og finne en plass på arbeidsmarkedet blir de samme for alle. I det perspektiv representerer antallet minoritets elever en utfordring til den grunnleggende likeverdsideologien i grunnskolen som er omlag av samme størrelsesorden som den elevgruppen som får spesialundervisning.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Minstestandard som utgangspunkt for å vurdere grunnskolen tilbud anvendes også i tilknytning til juridiske vurderinger av elevers rettigheter, jfr NOU 1995:18: 102-106.

<sup>10</sup> Konsolideringen av normaltilbudet gjennom ressurser knyttet til bestemmelsene i lov om grunnskolen § 7 (tilpasset undervisning; dvs. de allmenne styrkingstiltakene) og § 8 (spesialundervisning) varierer mye fra kommune til kommune. For kommunene i Hedmarks vedkommende, for eksempel, innebærer disse midlene samlet et tillegg på om lag 44% til grunntimetallet. Dette tillegget inkluderer ikke de timer som bevilges spesielt til undervisning av minoritets elever. (Gjennomsnittstall for årene 1993-1996. Kilde: Utdanning. Tilstandsrapport for Hedmark 1995-96:37).

<sup>11</sup> Det må understrekes at en målsetting om resultatlighet, slik den drøftes i NOU 1995:12: 23 i tilknytning til grupper, selvsagt er fremmed for den faglige forståelsen av de enkelte *individ*ers utvikling i skolen.

<sup>12</sup> Størrelsesmessig er disse gruppene relativt like, vel 30 000 elever. 21,9% av det totale elevtimetallet bevilges direkte til spesialundervisningsformål (kilde: St meld nr 14 *Om foreldremedverkning i grunnskolen* 1997-98). I tillegg knyttes en ukjent andel av allmenne styrkingsmidler (§ 7) direkte til de samme elevene, altså til spesialundervisningsformål. Det er for øvrig heller ikke kjent hvor stor andel av § 7-midlene som benyttes for å styrke minoritets elevenes språkopplæringstilbud. Disse tallene, sammenholdt med temaet for denne utredningen, inviterer til en vurdering av behovet for en nytte/kostnadsanalyse av de totale tilleggsressursene i grunnskolen.

## *Oppdragelsesmandatet*

Grunnskolenes overordnede mål<sup>13</sup>, slik vi kjenner det som formålsparagrafen, settes av samfunnet gjennom demokratiske prosesser. Skolen skal bidra til å føre samfunnet som sådant videre, ikke bare fremme interessene til den enkelte familie, den enkelte elev. Denne samlende, samfunnsbærende funksjonen skal forenes med at skolens oppdragelse i ethvert tilfelle skal skje i foreldrenes sted og med foreldrenes fulle tillit - *in loco parentis*. Overfor *enhver* elevgruppe skal skolen ivareta det oppdragelsesmandat den er gitt - fra foreldre med til dels svært ulik sosial, kulturell og geografisk tilhørighet. Dette følger av vår tenkning om verdien av en enhetsskole, og det sier seg selv at dette er en betydelig utfordring.

*For det første* tilsier forståelsen av oppdragelsesmandatet følgelig at skolen bør ha et innhold som gir *alle* elever en mulighet for å kjenne seg hjemme der, som bekrefter verdien av deres egen kulturelle bakgrunn og dermed av dem selv. Innholdet må dermed så langt det er mulig stå fram som verdibaserte goder for alle elever. At skolens mål og innhold slik har en utforming som foreldrene mener seg tjent med, er selve grunnlaget for at foreldremandatet kan sies å være innfridd. Det er på den basis skolen viser at den fører foreldrenes oppdragelse av barnet videre, langs baner foreldrene i grunnleggende forstand finner mening i. Dessuten bør innholdet være satt slik sammen at det svarer til rimelige krav fra foreldrehold om et best mulig bidrag til fortsatt utdanning og kvalifisering for arbeidslivet.

Det fører for langt i denne sammenheng å gå inn på alle sider av dette.<sup>14</sup> Nedenfor vil utvalgte sider, morsmåls- og norsk som andrespråksopplæringen, bli diskutert, og verdi- og interesseaspektene ved skolens opplæringsstilbud vil bli belyst ytterligere.

*For det andre* fordrer oppdragermandatet at den overordnede målsettingen med opplæringen er åpent og klart uttrykt, slik at den kan gjøres til gjenstand for diskusjon og stillingstaken i alle foreldregrupper, og ikke bare i dem som hører majoriteten til. Likeledes må god informasjon om innhold, arbeids- og organiseringsformer være tilgjengelig. Dette er ufravikelige krav av etisk art som dessuten også kan utledes av det demokratiske styresettets egenart.<sup>15</sup> De kan og bør stilles til skolemyndighetene sentralt og lokalt, idet innsikt i skolens virksomhet utgjør en grunnleggende forutsetning for at foreldre kan ta stilling til om skolen blir drevet på en slik måte at de ser seg tjent med den og trygt kan overlate barna sine til den.<sup>16</sup> Dette er i neste omgang en grunnleggende forutsetning for at foreldre til minoritets elever kan engasjere seg i samarbeidet

---

<sup>13</sup> Formålet vil forøvrig, i Norge som i andre land, alltid være knyttet til det dypere og langsiktige målet for personlighetsdannelsen: for norsk grunnskole uttrykt som et menneske som er gagnleg og sjølvstendig.

<sup>14</sup> For en mer fullstendig drøfting vises det bl a til Engen 1989; Engen 1994; Hoem 1978; Solstad 1978.

<sup>15</sup> Dahl 1989:111-112, 306-308; Olsen 1997:16, 24; Olsen 1998:25; Østerud 1997:40.

<sup>16</sup> Gyldigheten av dette resonnementet tas for gitt; denne framstillingen gir ikke rom for å utvikle begrunnelser for det i detalj. Et par eksempler kan imidlertid tjene til å belyse betydningen av å forstå foreldremandatets grunnlag: Ved høringen av utkastet til L97 protesterte store foreldregrupper - ikke minst innvandrere - mot sider ved målsettingen i faget kristendom med livssyn. Mange med en annen livssynsmessig tilknytning enn til den norske statskirken så seg ikke tjent med at faget blant annet hadde som mål at elevene skulle kjenne tilknytning til de kristne grunnverdiene. I en annen sammenheng har foreldre tilhørende den norsktalende majoriteten protestert mot at barna deres skal undervises på grunnlag av den samiske utgaven av L97 - en utgave som blant annet understreker samisk identitet som mål. Reaksjonene er i begge tilfellene forståelige i lys av at foreldremandatet oppleves som brutt: samfunnets mål med oppdragelsen av de unge er ikke forenlig med foreldrenes.

med skolen, støtte egne barn og ellers utøve samme form for medvirkning og medinnflytelse som majoriteten.<sup>17</sup> Myndighetenes uttrykte innlemmingsstrategi bør også vurderes i et slikt lys.

### *Formulering og realisering*

Teori om læreplanutvikling og -iverksetting skiller mellom ulike faser og arenaer i arbeidet. På politisk hold har man idéer om hva de unge bør lære, og man gir uttrykk for dette i generelle læreplaner. Dette skjer på planenes *formuleringsarena*. Fra de uttrykk man gir for dette her, vil det være et større eller mindre avvik til det som senere skjer i den faktiske undervisningen - på planenes *realiseringsarena*.<sup>18</sup> Det er et slikt skille som kommer til uttrykk når det i NOU 1995:12 pekes på at den utdanningspolitikk overfor migrasjonselever som er blitt satt ut i livet, på realiseringsplanet, har fungert assimilerende, mens den uttalte hensikt på formuleringsarenaen var integrering.<sup>19</sup>

Innsikt som er samlet om forholdet mellom formulering og realisering viser at det til vanlig vil være en viss distanse mellom den pedagogiske virksomhet som forventes på formuleringsarenaen, og den virksomhet som senere faktisk finner sted i skolen, på realiseringsarenaen. Dette synes å være en allmenn lovmessighet, og det vil vanskelig kunne finnes argumenter som tilsier at denne innsikten ikke også skulle gjelde de delene av skolesystemet som angår undervisning av minoritetselever. Avvik fra planlagt virksomhet er altså det normale. I enkelte sammenhenger vil det også kunne hevdes at helt ulike strategier på formuleringsiden vil kunne gi en og samme realiserende praksis.<sup>20</sup> Dermed vil arbeidet med å lokalisere, analysere og forstå de konkrete avvik fra planlagt virksomhet som forekommer og hvordan de arter seg, alltid være utfordrende.<sup>21</sup>

Lindensjø og Lundgren peker på forhold av allmenn karakter som synes å utgjøre en bakenforliggende forklaring på hvorfor gapet mellom realisering og formulering gjerne blir så uttalt. På formuleringsarenaen slutføres de regulerende dokumentene, ikke minst læreplanene, av politikere med ulike grunnsyn. Ofte får sluttformuleringene preg av kompromissformuleringer som er maksimumsløsninger: alle parter får så lang det er råd, rom for sine prioriteringer. På den måten blir læreplanene, som formuleres sentralt og langt fra hverdagen i den enkelte skole, gjerne vage, og også mer ambisiøse enn hva rammene gir rom for.<sup>22</sup>

Lokalt, i den enkelte kommune og på den enkelte skole, fører ikke minst rammenes absolutte karakter til at alle sider ved læreplanformuleringene som en hovedregel ikke settes ut i livet.<sup>23</sup> Tiden strekker ikke til, eller økonomien eller kompetansen. Dessuten er ikke alltid *viljen* til stede lokalt til å sette i verk den undervisning en sentralt gitt læreplan forutsetter, enten rammene åpner for det eller ikke. Det siste kan gjelde på politisk og administrativt hold, og det gjelder også blant

---

<sup>17</sup> I St meld nr 14 *Om foreldremedverknad i grunnskolen 1997-98* understrekes dette i flere sammenhenger.

<sup>18</sup> Lindensjø og Lundgren 1986: 72-76.

<sup>19</sup> NOU 1995:12: 24.

<sup>20</sup> Romaine 1995: 259.

<sup>21</sup> Jfr ellers avsnitt 2.4 nedenfor, som kan leses som en analyse av et avviksaspekt.

<sup>22</sup> Lindensjø og Lundgren 1986.

<sup>23</sup> Engelsens 1990: 77 understreker at rammene har absolutt karakter; skolen makter ikke å strekke seg lenger enn rammene tillater.

lærerne. Lindensjø og Lundgren peker på behovet for å utvikle større nøkternhet og realisme på formuleringsarenaen, større lojalitet til læreplanene på realiseringsarenaen.<sup>24</sup>

### *Kunnskapens verdi- og interessedimensjon*

Begrepene verdi og interesse benyttes om det innhold skolen skal formidle. Begrepene og den forståelse de inneholder, har lange idéhistoriske røtter.<sup>25</sup> I norsk sammenheng er begrepene behandlet i et utdannings sosiologisk perspektiv av flere, særlig av Hoem og Engen.<sup>26</sup>

*Verdi*begrepet betegner forhold i skolens innhold som fremstår som goder med mening i seg selv; som er ettertraktelsesverdige i kraft av at de gir *erkjennelse* av hvem en er og hvor en hører til.

*Interesser*, på den annen side, er innholdsaspekter som i første rekke forsvaret sin plass som *nyttige*. De kan utnyttes - som redskaper, instrumenter - for å oppnå noe, for eksempel i forhold til framtidige mål knyttet til senere utdanning eller yrke. Det er bruksverdien av et fag eller emne som i så fall framheves. Egenskaper som karakteriserer opplevelsen av innholdet (faget, emnet) det gjelder er da underordnet. Det er vurderingen av hva som kan oppnås av framtidig gevinst gjennom tilegning av faget, som avgjør.<sup>27</sup>

I det lys framstår blant annet de grunnleggende lese-, skrive- og regneferdighetene som opplæringsområder med klare instrumentelle aspekter. De er utdanningsmessige grunnlagskomponenter som gir tilgang til fortsatt læring, og de er senere avgjørende for deltakelse i det videre samfunns- og yrkesliv. Det samme kan hevdes om realfagene.<sup>28</sup>

Verdibundne fag eller fagkomponenter forsvaret sin plass i utdanningssystemet av andre grunner. "*Verdiene gjelder de grunnleggende livsforklaringene barnet møter i hjemmet ...*", heter det hos Engen.<sup>29</sup> Når verdiaspektet ved et fagfelt dominerer, tillegges det egenverdi, og opplevelsen av fagets egenart blir det sentrale. Den fremste kvaliteten ved faget er da at det stimulerer hele personligheten; det fungerer personlighetsdannende ved å gi erkjennelsesmessig opplevelse av tilhørighet og tilknytning. Bruks- eller nytteaspekter ved faget er underordnet, hvis i det hele tatt til stede, slik tilfellet er særlig for de humanistiske fagene<sup>30</sup> og livssynsorienteringen.

---

<sup>24</sup> Ulf P. Lundgren har (i en personlig meddelelse) uttrykt at spørsmålet om hva som forklarer at man i iverksettingssammenheng generelt ikke ser ut til å følge læreplanene, fremdeles er for dårlig forstått.

<sup>25</sup> Dette er en variant av et klassisk krav om at elevene skal kunne finne både mening og nytte i innholdet i et enhetlig folkeskolesystem, et krav som ble entydig formulert av den sveitsiske pedagogen Pestalozzi mot slutten av 1700-tallet. Pestalozzi skilte mellom kunnskap som skolen formidler fordi den er god i seg selv, har selvstendig mening for personlighetsdannelsen, og kunnskap som forsvaret sin plass i utdanningsforløpet fordi den har nytte, for eksempel i forhold til erverv. En grundig gjennomgang av verdi- og interessebegrepene med henblikk på minoritetselevens situasjon i grunnskolen finner hos Engen 1989. Også Baker (1996: 45; 53; 252) fremhever betydningen av å styrke identitet gjennom å bekrefte kulturell bakgrunn.

<sup>26</sup> Hoem 1978; Engen 1989.

<sup>27</sup> Hoem 1978:66-79.

<sup>28</sup> Hoem 1978:68.

<sup>29</sup> Engen 1989:376.

<sup>30</sup> Hoem 1978:68-70.

All kunnskapsformidling i grunnskolen har i utgangspunktet muligheten for å inneholde instrumentelle og erkjennelsesmessige aspekter. Idealet er at begge dimensjoner er til stede for alle elever - at alle kan møte skolen med både en opplevelse av å bli bekreftet som individ og å få formidlet et grunnlag for mestring av framtidige utfordringer. Dette er selvsagt en stor utfordring i et flerkulturelt samfunn med ulike, kulturelt betingete syn på hva som bør være de grunnleggende livserfaringene, og hva som vil være nyttig å lære seg for å mestre livsbetingelsene. Men et visst verdi- og interessefellesskap<sup>31</sup> med skolen er nødvendig også for minoritets elever dersom skolen *både* skal gi bidrag til deltakelse i og positiv identifisering med majoritetssamfunnet *og* fortsatt tilknytning til og beherskelse av egen etnisk og kulturell bakgrunn.<sup>32</sup> Nedenfor vil sider ved minoritets elevenes undervisningstilbud, særlig morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen, bli behandlet blant annet i lys av dette forholdet.

## 2.2 Strategiene for innlemming i didaktisk lys

De mange utfordringer som er knyttet til valg av innhold i grunnskolen har ingen selvsagte, men mange mulige svar. Gjennomgangen ovenfor viser dessuten at valget av innhold ikke alene kan basere seg på instrumentelle overlegninger - innholds-komponentene må også svare til krav av grunnleggende verdibasert karakter. Spørsmål knyttet til utdanningsmessig likeverd og foreldremandatet er overordnede verdibaserte problemstillinger som ikke bør glemmes i drøftingen av hvilket innhold skolen bør formidle.

Også om vi begrenser oss til vårt eget land og emnet for denne utredningen, kan det pekes på betydelige endringer i verdibaserte overlegninger om hvilket innhold skolen burde velge. Det gjelder også innenfor forholdsvis korte tidsspenn. Barna i den ungarske flyktningkontingenten som kom til landet etter opprøret i 1956, møtte en norsk folkeskole som verken gav rom i sitt innhold for deres eget morsmål eller for en spesielt tilrettelagt innføring i norsk som andrespråk. Skolens innhold var ledd i en forståelse basert på *hard assimilering*, der kravet om tilpasning hvilte ensidig på disse elevene og ikke på skolen, og der mykere overgangsordninger ikke kunne velges. På samme måte møtte skolen den gang barna i den samiske befolkningen.<sup>33</sup>

Tretti år senere gav M 87 som nevnt rom for morsmåls- og norsk som andrespråksopplæring for minoritets elever gjennom hele grunnskolen, en forståelse av valg av innhold som var forskjellig fra før og fundert på en helt annen uttalt overordnet målsetting: tospråklighet og integrering. Den samme mønsterplanen har fagplan for samisk som eget førstespråk, og for norsk som andrespråk for de samiske elevene. Det er nå utviklet et eget læreplanverk, L97 Samisk, for samiske elever. L97 Samisk styrker de uttrykk som angår samisk identitet i målformuleringene, den legger spesiell vekt på samiske kulturelementer i faginnholdet, undervisning i og på morsmålet inkludert, og stiller seg dermed innenfor rammene av den samme overordnede politiske målsetting som M 87.

---

<sup>31</sup> Hoem 1978:68-75.

<sup>32</sup> Engen 1996:68-69.

<sup>33</sup> Engen 1996c: 64.

Slike endringer kan forstås som verdibaserte - som uttrykk for at grunnskolen i dag verdsetter det språk og den kultur samisk representerer. I et pedagogisk perspektiv har slike verdibaserte overlegninger samme gyldighet også overfor andre minoriteter.

Betraktninger av denne art berører landets innlemmingsstrategi. Både Baker og Engen drøfter en rekke ulike innlemmingsstrategiers konsekvenser for skolens innretning - her vil framstillingen bli begrenset til å omfatte de to strategiene - (myk) assimilering og integrering - som er nevnt i kapittel 1.<sup>34</sup>

### 2.2.1 Myk assimilering

Såvel Baker som Engen peker blant annet på at det kjennetegner en myk, humanistisk assimileringstrategi at skolen forsøker å gjøre tillempinger i utdanningstilbudet som i alt vesentlig er *midlertidige*. Minoritetselvenes kulturelle forutsetninger og deres behov for tilrettelagt opplæring anerkjennes på et grunnlag som er *individuell* og *tidsbegrenset*. Nettopp det kompensatoriske overgangspreget kjennetegner assimilierende tiltak - dessuten at de er tillempinger som settes i verk bare for minoritets elever og som tillegg til det øvrige skoletilbudet.

Det påpekes gjerne at i Norge skjer dette særlig gjennom adgangen til opplæring i morsmålet og i norsk som andrespråk, også gjennom tilskyndelser til tospråklig fagundervisning, og dessuten ved midlertidig bruk av særskilte organiseringsformer som for eksempel mottaksklasser. Skolen gjennomfører *ingen varige endringer i sitt innhold* som også får konsekvenser for majoritetselvene. Samtidig holder skolen fast ved den etablerte overordnede målsettingen for personlighetsutviklingen. Den skal gjelde ikke bare majoritets-, men nå også minoritetselvene; de skal alle, på sikt, utvikle seg mot samme overordnede mål som før.<sup>35</sup> Strategien representerer dermed en *overgangsmodell*<sup>36</sup> for minoritetene - en overgang med den følge at grunnskolen for vårt lands vedkommende leder minoritetselven i retning av å bli "*lik en nordmann i sinn og skinn*".<sup>37</sup>

En slik overgangsstrategi for grunnskolen leder i retning av det enkulturelle samfunn. Det er tilfelle uavhengig av om dette er en overlatt strategi, og uavhengig av om den er åpent og utvetydig formulert som samfunnets overordnede syn på hvordan innlemming skal skje.

### 2.2.2 Integrering som inkorporering

Engen understreker at integreringsbegrepet er svært sammensatt. Det bør forstås som en innlemmingsstrategi som tar sikte på at samfunnet skal ta opp i seg, inkorporere, *grupper* av minoriteter, og da uten at disse skal presses (som i en hard assimileringstrategi) eller ledes (jfr

---

<sup>34</sup> Baker 1966:52-74; 351-372; Engen 1996c:64-67.

<sup>35</sup> Engen 1996c:89.

<sup>36</sup> Uttrykket er hentet fra Skutnabb-Kangas 1985.

<sup>37</sup> Fra definisjonen av assimilering i NOU:1973:17 Innvandringspolitikk, jfr kapittel 1 ovenfor.

den myke) til å gjøre majoritetskulturens levesett til norm for sin egen. Deres kultur skal få utvikle seg videre på deres egne premisser.

I en slik strategi gjør skolen varige endringer i utdanningstilbudet. Minoritetslevenes kulturelle forutsetninger anerkjennes på et grunnlag som er permanent, og som knytter an til grupperettigheter. Opplæring i morsmålet og i norsk som andrespråk får sjølstendig status som fag, og ingen av tilbudene skal opphøre når elevene er dyktige nok til å følge den "ordinære" fagundervisningen. Tospråklighet er et uttalt mål for minoritetslevene, og morsmålet anerkjennes ikke bare fordi det er et redskap i annen fagopplæring, men også fordi det har verdi i seg selv, er et gode. Nettopp det *varige* kjennetegner tiltakene - dessuten at de er endringer som ikke bare har konsekvenser for det innhold skolen tilbyr minoritets-, men også majoritetslevene.<sup>38</sup>

Igen uttrykt med didaktisk begrepsbruk: innenfor en slik integreringsstrategi søker man å endre *innholdet* i skolen på permanent basis. Dette gjelder særlig morsmåls- og norsk som andrespråkopplæringen. Dette skjer i lys av at man også endrer den langsiktige og overordnede målsettingen. Dessuten skal endringene gjelde ikke bare minoritets-, men også i noen grad majoritetslevene. Også majoritetslevene skal lære noe om minoritetene og respektere deres kultur. En slik strategi betyr at skolen leder minoritetslevene i retning av en overordnet målsetting som er noe annerledes enn majoritetens: å bli "*en anerkjent og funksjonsdyktig del av samfunnet uten nødvendigvis å bli lik samfunnsmedlemmene for øvrig.*"<sup>39</sup>

Skolesystemet er selvsagt langt fra den eneste faktor som er av betydning for et lands innlemmingsstrategi. Tiltak som angår forhold som blant annet arbeidsmarkedet, sosial-, helse- og rettsvesenet, for å nevne noen av de mange områder det offentlige har et ansvar for, er også av betydning.<sup>40</sup> Dessuten vil kjennetegn ved den enkelte minoritetsgruppe også være viktige å ta med i betraktning dersom en vil gripe mer av dynamikken i den utvikling som faktisk finner sted.<sup>41</sup>

I skolesystemet som sådant er det en lang rekke forhold, særlig knyttet til skolens innhold, som vil være av betydning for å forstå dets funksjon i forhold til innlemming. Formålet med denne utredningen tilsier at fokus her begrenses til morsmålsopplæringen, tospråklig fagundervisning og opplæringen i norsk som andrespråk.

---

<sup>38</sup> Engen 1996c: 65f.

<sup>39</sup> Fra definisjonen av integrering i NOU:1973:17 Innvandringspolitikk, jfr kapittel 1 ovenfor.

<sup>40</sup> Baker 1996: 365.

<sup>41</sup> Baker (1996: 367) peker, blant annet med referanse til den norske antropologen Frederik Barth, på betydningen av forhold som kjennetegner minoriteten som sådan og dens evne til å avgrense seg fra majoriteten: opplevelsen av å tilhøre en egen etnisk gruppe, følelsen av å ha en historie som sådan, spesifikke kulturelle trekk som for eksempel et eget språk og godt etablerte mønstre for samhandling. Sider ved dette vil bli behandlet i tilknytning til utnyttningen av morsmålsundervisningen, se avsnitt 2.4 nedenfor.



## 2.3 Om tospråklig opplæring

Den behandling av mer spesielle sider ved språkopplæringen for minoritets elever som følger her, begrenser seg i alt vesentlig til forhold som kan kaste ytterligere lys over dens begrunnelse og funksjon. Forhold som angår spesifikke fagdidaktiske spørsmål i morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen berøres bare i den grad de har betydning for å forstå sider ved den bredere tenkningen omkring disse fagenes plass i skolen.

Grunnskolenes morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning kan begrunnes på to prinsipielt ulike måter. Den kan på den ene siden begrunnes i lys av den allmenne likeverdsideologien, i lys av foreldremandatet, i lys av et resonnement knyttet til verdidimensjonene i skolens innhold og dermed til elevenes identitetsutvikling. Den kan også behandles i forhold til den uttrykte, overordnede innlemmingsstrategi. I disse perspektivene forstås innholdet i språkundervisningen som *goder* - de hører *verdidimensjonen* til og tilbys fordi de er identitetsdannende: de bekrefter elevenes (og foreldrenes) egenverdi; de beriker den enkeltes forståelse av hvem man er og hvor man hører til.

På den annen side har språksundervisningen aspekter ved seg som også er instrumentelle, idet både morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning er nyttige i forhold til fremtidig måloppnåelse.

Vi slutter oss til de fagmiljøer som påpeker at instrumentelle argumenter ofte har en tendens til å dominere når minoritets elevers språksundervisning skal begrunnes. Fra en pedagogisk synsvinkel er det vesentlig også å fremheve verdiargumentenes betydning, ikke minst hva morsmålet angår.<sup>42</sup> Både verdi- og interesserelaterte aspekter vil derfor bli behandlet i det følgende.

### 2.3.1 Om opplæring i og på morsmålet<sup>43</sup>

Som nevnt i kapittel 1 dekker M 87s plan for morsmålsundervisningen hele grunnskoleforløpet, altså 1.-9. klasse. Planen skal i skrivende stund fremdeles legges til grunn for undervisningen. Rundskriv F-47/87 gir hjemmel for et statstilskudd på 3-5 uketimer til denne undervisningen.

---

<sup>42</sup> Hyltenstam m fl 1996:150-152; Hyltenstam 1996b:207-210.

<sup>43</sup> Det er vanlig å se tospråklig opplæring som en opplæringsform med fire komponenter:

- opplæring i morsmålet;
- opplæring i andrespråket;
- opplæring på morsmålet;

- opplæring på andrespråket (Øzerk 1997a:120-121). Sider ved morsmålsundervisningen - undervisning i og/eller på morsmålet, behandles her samlet. Tolkningen av dette skillet skaper for øvrig etter alt å dømme reliabilitetsproblemer i GSI-data.

Den veiledning for morsmålsundervisningen som skal knyttes til L97, er beregnet på å skulle omfatte et tilbud som nå etter alt å dømme foreslås avgrenset til 1.-4. klasse. Tilbudet skal komme i tillegg til det vanlige timetallet i grunnskolen og skal innrettes mot elever med begrensede norskferdigheter.<sup>44</sup> Slik departementet har uttrykt seg om dette i andre sammenhenger, forutsettes det at elevene *"ikke behersker norsk godt nok til å ha utbytte av den vanlige undervisningen"* for at statstilskudd til morsmålsopplæring skal kunne komme på tale. Det synes ikke å være tilstrekkelig for foreldrene å vise til at barnet til daglig snakker et annet språk enn norsk i hjemmet.<sup>45</sup> Fra en pedagogisk synsvinkel representerer dette, dersom ordningen settes ut i livet, en klar instrumentell dreining i innretningen av morsmålstilbudet.

Det finnes en rekke til dels nokså forskjellige definisjoner av begrepet morsmål. Fem ulike holdepunkter går ofte igjen i definisjoner av begrepet morsmål: hvilket språk barnet *lærer først*; hvilket det *kan best*; hvilket det *bruker mest*, hvilket det *identifiserer seg med* og hvilket det *snakker hjemme*.<sup>46</sup>

NOU 1995:12 foreslår denne definisjonen: *"Et tospråklig minoritetsbarns morsmål er et språk som snakkes i barnets hjem, enten av begge foreldrene eller av den ene av foreldrene, i kommunikasjon med barnet. Barnet kan derfor ha to morsmål."*<sup>47</sup>

En fullstendig analyse av hvilken definisjon av morsmålsbegrepet som har ligget til grunn for statlig tilskuddspraksis, faller utenfor rammen av denne utredningen. Her kan det kort pekes på at rundskriv F-47/87 gir et indirekte holdepunkt for å forstå morsmålet som *talespråket i hjemmet*,<sup>48</sup> altså i tråd med NOU 1995:12s anbefalte definisjon.

Når departementet i den senere tid forutsetter at elevene *"ikke behersker norsk godt nok til å ha utbytte av den vanlige undervisningen"* for at statstilskudd til morsmålsopplæring skal kunne gis, synes det å være en annen forståelse som legges til grunn: *hvilket språk barnet kan best*. Denne forståelsen av morsmålsbegrepet finnes også i M 87.<sup>49</sup>

Stortingsmelding nr 17 (1996-97) definerer ikke begrepet morsmål.

Det sier seg selv at de sentrale myndigheters valg av definisjon av morsmålsbegrepet får konsekvenser for minoritetselvenes rettigheter i forhold til morsmålsundervisningen i grunnskolen. Også spørsmålet om morsmålsopplæring for fremtiden skal forutsette at elevene følger opplæring i norsk som andrespråk, er et slikt rettighetsspørsmål som inviterer til nærmere avklaring.

---

<sup>44</sup> St meld nr 17 (1996-97):71.

<sup>45</sup> Rundskrivene F-97/97; F-30/98; sitat fra departementets brev til et foreldrepar av 25.02.1998.

<sup>46</sup> Skutnabb-Kangas 1981a:18. Øzerc (1997a:136-137) gjør også rede for en rekke andre mulige definisjoner av morsmålsbegrepet.

<sup>47</sup> NOU 1995:12:43.

<sup>48</sup> F-47/87 punkt 7: "Når elevenes nasjonalspråk det offisielle språket i hjemlandet og talespråket i hjemmet, morsmålet, er forskjellige, bør undervisningen så langt det er mulig foregå på talespråket ..." (vår kursivering).

<sup>49</sup> M 87:38:"det [er] en fordel at elevene blir undervist på det språket de behersker best."

Når overlegninger knyttet til oppdragelsesmandatet og utdanningsmessig og språklig likeverd legges til grunn for vurderingen av morsmålets status som innhold i grunnskolen, vil det verdifunderte svaret fra en pedagogisk synsvinkel være at ethvert morsmål i utgangspunktet forsvarer sin plass gjennom *hele* skoleforløpet.<sup>50</sup>

En eventuell begrensning av denne plassen må følgelig underbygges med argumentasjon av ikke-pedagogisk art, for eksempel basert på argumentasjon knyttet til *økonomi* (f eks at et fullstendig morsmålstilbud blir for kostbart for nasjonen) eller *rettslige* betraktninger (f eks at samisk har en annen internasjonal rettsbeskyttelse enn de øvrige minoriteter).

Vi vil peke på at det forhold at obligatorikk knyttes til enkelte, men ikke alle elevgruppers morsmålsundervisning, også inviterer til en nærmere avklaring.<sup>51</sup>

Mangelen på morsmålet som undervisningstilbud kan bryte med foreldremandatet. Under M 87 har kommunene anledning til å avstå fra å gi tilbudet dersom det er vanskelig å skaffe morsmålslærer også i samarbeid med nabokommuner, og deltakerantallet har vært mindre enn tre.<sup>52</sup> Tilbudet skal heller ikke gis dersom elevene behersker norsk så godt at de har utbytte av å følge den "ordinære" undervisningen, altså den som gis på norsk.<sup>53</sup> For foreldre som er i en situasjon der en ønsket morsmålsopplæring dermed ikke blir gitt, kan det argumenteres for at foreldremandatet er brutt hva språkopplæringen angår. Det vil i neste hånd kreve en bredere drøfting av etisk (eventuelt også juridisk) art for å avklare hvorvidt dette kan forsvares i de sammenhenger hvor dette er tilfelle.

Også Hvenekilde m fls synspunkter berører foreldremandatet når de peker på at de fleste barn som ikke får aktiv nok støtte til å bruke minoritetsspråket utenfor familien, gjerne går over til å benytte majoritetsspråket så snart de kan dette noenlunde godt.<sup>54</sup> Hvor hurtig og i hvilken grad dette skjer, er omdiskutert. Ulike kulturelle og politiske faktorer i familien, i minoritetsgruppene og i storsamfunnet ellers kan synes å fremskynde eller forsinke en slik utvikling.<sup>55</sup>

Enkelte har pekt på at det i slike sammenhenger kan være en risiko for at kommunikasjonen mellom foreldre og barn vil bli skadelidende. Synspunktet som hevdes, går ut på at dette særlig gjelder når foreldrene behersker majoritetsspråket dårlig. Det er familien som har hovedansvaret for barnas oppdragelse og utvikling. Språket er en avgjørende faktor i foreldres oppdragelse av

---

<sup>50</sup> Jfr behandlingen av slike momenter ovenfor, i avsnitt 2.1.2. Knyttet til behandlingen av foreldremandatet ble det der påpekt at først når skolens mål og innhold har en utforming som foreldrene mener seg tjent med, er grunnlaget for foreldremandatet innfridd. Av dette følger at dersom skolen gjennom sin bruk av virkemidler leder barnet mot et annet mål enn hva foreldrene ønsker, f eks enspråklighet på andrespråket, er mandatet i prinsippet brutt, med den avstand, mistillit eller konflikt dette kan føre med seg i forholdet mellom foreldre og skole. Jfr også FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene, artikkel 26.3: "Foreldrene har fortrinnsrett til å bestemme hva slags skolegang deres barn skal få."

<sup>51</sup> Spørsmålet om hvorvidt minoritetslevenes morsmål bør gjøres til gjenstand for obligatorisk undervisning i grunnskolen, slik det er for majoritetslevene, behandles bl a av Øzerk, K.Z. i Språk og undervisning nr 3, 1987. NOU 1985:14 behandler spørsmålet med referanse til samiske elever. FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene, artikkel 26.1, har denne ordlyden: "Enhver har rett til undervisning. Undervisningen skal være gratis, i det minste på de elementære og grunnleggende trinn. Elementærundervisning skal være obligatorisk."

<sup>52</sup> F-47/87.

<sup>53</sup> Uttrykt i brev fra departementet til et foreldrepar, 25.02.1998.

<sup>54</sup> Hvenekilde m fl 1996:42.

<sup>55</sup> Baker 1996: 47-48.

egne barn. Sviktende eller manglende språkopplæring vil dermed kunne resultere i at foreldrene i verste fall mister et grunnleggende oppdragelsesredskap. Uten å kunne snakke med egne barn blir det vanskelig eller umulig for foreldre å formidle de grunnleggende verdimønstre som hører egen kultur og egen familie til. Dermed kan det oppstå det en risiko for at foreldrene kan miste innflytelse over utviklingen av egne barn, med de brudd i samhandlingen innen familien og den svikt i barnets støtte fra foreldrehold dette kan medføre.<sup>56</sup>

I den grad en slik utvikling finner sted, må spørsmålet reises om skolen fungerer på en slik måte at foreldrenes oppdragerevne settes ut av kraft. Konsekvensene av en slik utvikling vil kunne berøre følelsesmessige bånd innad i familien som er av grunnleggende betydning for at foreldrene over tid skal kunne stå fram som verd å knytte seg til og bli lik. Dette er igjen en forutsetning for at barnet skal kunne føre videre foreldrenes grunnleggende verdier og deres normer for daglig omgang, deres syn på rett og galt, på pent og stygt og på meningen med livet - kort sagt deres kultur.<sup>57</sup>

Nå vil det kunne være sammenhenger der foreldrene selv ser seg i stand til å ta hånd om den fortsatte minoritetsspråklige utviklingen. For dem som ikke er i en slik situasjon - i mange tilfeller kan det nettopp gjelde dem som ellers er under sterkt sosialt og kulturelt press - vil risikoen derimot være stor for at de unge marginaliseres, og i verste fall går inn i former for utvikling som kan beskrives som varianter av negativ identitet.<sup>58</sup> Enkelte har pekt på at en dermed står i fare for å øke den maktesløshet som mange minoritetsforeldre opplever i oppdragerrollen.<sup>59</sup>

Nå synes det som nevnt også som om flere instanser enn skolen spille en rolle for tilegnelsen av fagkunnskap. Ikke minst vil foreldrenes økonomiske og utdanningsmessige bakgrunn kunne være av betydning.<sup>60</sup> Økonomi og utdanning er igjen brede faktorer som inneholder en mengde delkomponenter som samvirker med hverandre og andre forhold igjen på sammensatte måter. Ikke minst gjelder dette det samvirke som angår forhold ved skolen selv.

Hvenekilde m fl har fokusert på betydningen av at god økonomi og utdanning i seg selv gjerne fører med seg at hjemmet er utstyrt med bøker, at foreldrene leser for barna, er i stand til å hjelpe dem med leksene og ellers bidrar til et begrepsapparat som de kan utnytte i læringen i skolen. De peker mer generelt på at læringen gjennomgående synes å utvikle seg dårligst blant elever som kommer fra hjem hvor foreldrene ikke makter å gi barna tilstrekkelig støtte i skolearbeidet. Dette gjelder ofte hjem der foreldrene har kommet fra underutviklede land i den tredje verden, som en følge av enten arbeidskraftsmigrasjon eller flukt, og der flere av dem har mangelfull eller ingen utdanning.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Hvenekilde m fl 1996:42; Hyltenstam og Tuomela 1996:43-44; begge med referanse til Wong Fillmore 1991:343.

<sup>57</sup> Hoem 1978: 26-28; Klausen 1981: 10; Berger og Luckmann 1975: 149-157.

<sup>58</sup> Baker 1996: 47-49; Engen 1996c: 72-73.

<sup>59</sup> Skutnabb-Kangas 1981a: 274; Romaine 1995: 256.

<sup>60</sup> Baker 1996: 253-254; Engen m fl 1996: 77-85; Hvenekilde m fl 1996:32.

<sup>61</sup> Lauglo 1998:12-14; Hvenekilde m fl 1996: 32-33. Betydningen av at foreldrene makter å støtte barna i skolearbeidet, og at dette kan være vanskelig å makte godt for mange foreldre fra språklige minoriteter, understrekes også i St meld nr 14 (1997-98) Om foreldremedverknad i grunnskolen.

For medlemmer av minoriteter er identitetsanliggendet også ofte et spørsmål om *etnisk* identitet. For unge minoritetsmedlemmer er etnisk identitet en faktor som kan formidle mellom minoritetsstatus og tilpasning til majoritetssamfunnet. Unge som ikke utvikler en sikker etnisk identitet som de kan utnytte for å finne mening i et etnisk heterogent samfunn, står i fare for å utvikle en svak sjøloppfatning og for å oppleve identitetsproblemer. Risikoen for en slik utvikling øker for minoritetsbarn som store deler av dagen befinner seg i et majoritetstalende språkmiljø, med sterkt press i retning av identifisering med majoriteten. For mange, om ikke alle minoritetsgrupper, kan morsmålsundervisning i skolen dermed bidra til å forebygge en uheldig identitetsutvikling. Det gjelder ikke minst elever fra minoriteter som opplever eget språk som en kjerneverdi.<sup>62</sup>

I det følgende vil momenter av mer avgrenset karakter bli behandlet.

### ***Den første lese- og skriveopplæringen***

I oversikter over internasjonal forskning finner en gjennomgående det synspunkt at minoritets elever ofte presterer dårligere i skolen enn elever fra majoriteten.<sup>63</sup> Dette synspunktet synes særlig å ha gyldighet for elever fra minoriteter med lav sosial status.<sup>64</sup> Sosioøkonomisk eller sosiokulturell bakgrunn er for øvrig en faktor som også kan forklare norske majoritets elevers ulike prestasjoner i skolen. Særlig er det blitt pekt på at mulighetene for å gå inn i et fruktbart læringsforløp vil være redusert hvis interesse- og verdifelleskapet med skolen er sviktende.<sup>65</sup>

Også for Norges vedkommende er det konstatert lave prestasjoner blant enkelte grupper av minoritets elevene.<sup>66</sup> Samtidig synes det å være lite som tyder på at det gir mening å føre variasjonen i prestasjoner utelukkende tilbake til forhold som karakteriserer morsmålsundervisningen.

Hvenekilde m fl ser det som viktig å skille mellom to perspektiver på morsmålets rolle i kunnskapstilegnelsen. Den ene angår morsmålets betydning for den langsiktige oppbyggingen av elevers kognitive ferdigheter, særlig lese- og skriveferdighetene, den andre den mer kortsiktige bruken av morsmålet for å sikre at elevene får en forklaring av skolens faginnhold som de kan forstå.<sup>67</sup>

På den ene siden representerer lese- og skriveferdighetene i selv *goder* som barnet vil kunne ha umiddelbar glede av på både kort og lang sikt. De er dessuten grunnleggende kulturelementer som det vil være vanskelig å klare seg uten i vår form for samfunnsdannelse, og som dermed er av betydning for både den enkeltes funksjonsevne og identitetsforvaltning. Vel utviklede lese- og

---

<sup>62</sup> Engen og Kulbrandstad 1998.

<sup>63</sup> Baker 1996:251-273; Engen m fl 1996b: 14-15; Romaine 1995: 254-260.

<sup>64</sup> Romaine 1995: 241; 254-260.

<sup>65</sup> Hoem 1978.

<sup>66</sup> Engen m fl 1996b.

<sup>67</sup> Hvenekilde m fl 1996:30.

skriveferdigheter er også nødvendige for å ta del i og videreutvikle det godet som demokratiet representerer.

På den annen side vil lese- og skriveferdighetene være grunnleggende for barnets evne til å tilegne seg mer kunnskap selv, og også for å organisere og formidle egen kunnskap. Dette er aspekter som understreker *interessedimensjonen* ved disse ferdighetene.

En svak utvikling av lese- og skriveferdighetene arter seg altså som kunnskapsmessig tap av to slag: av det *godet* som disse ferdighetene representerer i seg selv, og dessuten av den kunnskap som kan og bør oppnås ved hjelp av dem, av *nytteeffekten*.

For den første lese- og skriveopplæringens vedkommende er det bred faglig enighet om at en tilnærming som ikke baseres på gode muntlige ferdigheter i opplæringspråket, ikke fører fram.<sup>68</sup> En undersøkelse knyttet til førsteklasse i Oslo-skolen, gjennomført av Lise I. Kulbrandstad, viste at majoriteten av elevene verken fikk grunnleggende lese- og skriveopplæring eller fagundervisning på morsmålet. De måtte bruke andrespråket, norsk, som redskapsspråk.<sup>69</sup>

For en del av disse elevene vil det grunnleggende problemet da være at de helt enkelt ikke forstår hva som sies i undervisningssammenheng, eller hva som står skrevet i lærebøkene. Dermed svikter også hovedgrunnlaget for å tilegne seg de tekniske leseferdighetene.<sup>70</sup>

Men også elever som har en begynnende beherskelse av norsk i skrift og tale, vil lett oppleve svært store utfordringer når den første lese- og skriveopplæringen foregår på norsk. Vårt alfabetiske skriftspråk bygger på at et skriftegn (bokstaven) betegner ett og samme fonem (lyden). For å forstå dette prinsippet, må elevene kunne feste seg ved ordenes forside - de må ha opparbeidet metaspråklig bevissthet, ikke minst bevissthet om fonologiske forhold.<sup>71</sup>

Kulbrandstad peker på at det derfor er en språklig forutsetning for å kunne knekke den alfabetiske koden at fonemsystemet (lydsystemet) beherskes. Leseopplæringen bør dermed skje på et språk elevene behersker lydstrukturen i - altså på morsmålet, alternativt på andrespråket når elevene har gode muntlige ferdigheter i dette. Bygger ikke leseopplæringen på disse forutsetningene, tar det mye lenger tid for elevene å forstå samsvaret mellom lydene i talespråket og bokstavene. Samtidig er det slik at lesekode knekkes bare én gang. Behersker eleven ferdigheten via morsmålet, kan den overføres til andre språk som skrives med alfabetisk skrift.<sup>72</sup>

Vi har ikke funnet materiale som belyser ressursituasjonen på landsbasis for minoritetselevenes lese- og skriveopplæring nærmere, og GSI-data er heller ikke slik innrettet at de gir noe holdepunkt for å analysere dette. Nedbergs materiale fra Troms gir imidlertid ikke grunn til å tro at ressursituasjonen i landet ellers er bedre enn de forhold Kulbrandstad beskriver. Det er grunn

---

<sup>68</sup> Hyltenstam 1996:208.

<sup>69</sup> Kulbrandstad 1994:160.

<sup>70</sup> Elbro 1986:13; Kulbrandstad 1994:162-165.

<sup>71</sup> Aga 1983:19; Bull og Fosse 1988:11-13; Elbro 1986:23-26; Kulbrandstad 1994:163.

<sup>72</sup> Kulbrandstad 1994:164-166.

til å frykte at svært mange av minoritetslevene i Norge får sin første lese- og skriveopplæring på norsk, sammen med elever med norsk som morsmål, og uten at man er sikret at det er tatt skritt for å se til at denne undervisningen har et tilstrekkelig omfang eller er tilpasset disse elevenes behov.

### ***Begrepsutviklingen og det bredere faglige kunnskapsutbyttet i skolen***

For mange migrasjonselever viser læreplansene seg tidlig, som nevnt særlig knyttet til problemer allerede med den første lese- og skriveopplæringen hvis denne skjer på et språk barnet ikke behersker godt. Leseforskningsmiljøer i U.S.A. peker på at problemene for en del minoritets elever først melder seg med tyngde i 4.-5. klasse. Hvenekilde m fl peker på at dette kan være særlig uttalt hos elever som snakker andrespråket godt, og som mestrer den delen av undervisningen som er rettet mot å lære å lese og skrive. Men å lese for å lære, eller for den saks skyld å skrive for å sette ord på det en har lært, er antatt å være prosesser som stiller større kognitive krav og som derfor avdekker vansker først på høyere klassetrinn. Det synes særlig å gjelde når elevene mangler sentrale ord eller begreper som er av betydning for å forstå tekster det arbeides med.<sup>73</sup>

Selv en tilsynelatende vellykket begynneropplæring i lesing og skriving vil ikke alltid være tilstrekkelig til å møte senere læringsutfordringer av spesifikk faglig art.<sup>74</sup> Kunnskap kan ikke erverves gjennom et språk man ikke forstår. Denne innsikten fremtrer som selvsagt, og har ligget bak bl a UNESCO's anbefalinger fra 1953 om at alle barn bør få den første undervisningen på morsmålet. Det som imidlertid synes mindre umiddelbart forståelig, er at barn som tilsynelatende behersker et annet språk i skrift og tale, likevel kan ha problemer med å få utbytte av undervisningen. Det synspunkt som ofte fremmes i forskningslitteraturen, er at det gjennomgående tar mellom fem og sju år for et barn fra en språklig minoritet å lære seg majoritetsspråket så godt at det kan rekke til i kognitivt krevende sammenhenger, som for eksempel i skolens fagopplæring.<sup>75</sup> Én sak er altså å kunne føre en samtale om dagligdagse forhold på et annet språk, noe som kan skje forholdsvis raskt, i løpet av to-tre år<sup>76</sup> - en annen er å tilegne seg systematisert og begrepsfestet faglig innsikt via det samme språket.

Dette kan betraktes som en problemstilling som berører forholdet mellom ord og begreper, eller sagt på en annen måte, mellom språket anvendt i samhandling med andre på den ene side, i tenkingen på den annen. I faglig terminologi benevnes dette gjerne som to ulike språklige funksjoner: språkets rolle i *kommunikasjon* og dets rolle i *representasjon*.<sup>77</sup> Hovedtrekkene i tenkemåten er noe forenklet den at barnet først tar ordene i bruk i sosiale sammenhenger, som i kommunikasjonen med foreldre. I neste omgang internaliseres ordene ved at de tas i bruk i tenkingen, blant annet som språklige merkelapper for begreper i representasjonen.

---

<sup>73</sup> Hvenekilde m fl 1996:32-33.

<sup>74</sup> Hvenekilde m fl 1996:34.

<sup>75</sup> Hyltenstam og Tuomela 1996:42; Baker 1996: 11;43; Viberg 1996: 115; Hvenekilde m fl 1996: 40. Toukoma og Skutnabb-Kangas uttrykker seg enda mer forsiktig: "... minimum de seks første, helst de ni første årene av minoritetsbarns undervisning (...) bør finne sted på morsmålet." Toukoma og Skutnabb-Kangas 1977:71; vår oversettelse.

<sup>76</sup> Baker 1996:43.

<sup>77</sup> Skodvin 1985:161; med referanse til Vygotskij 1971; 1974.

Begrepsutviklingen krever på den ene siden at barnet gjør seg livserfaringer, på den annen at det får tilgang til foreldrenes språk for å systematisere og begrepsfeste de samme erfaringene.<sup>78</sup>

Denne tenkemåten legger til grunn at de dagligdagse eller spontane begreper som barnet lærer i hverdagen, så skal berikes og befestes slik at de kan utvikles til ikke-spontane eller vitenskapelige begreper i utdanningssystemet. Når minoritets elever møter en undervisning som foregår på et annet språk, og med en annen begrepsmessig referanseramme enn minoritetslevens, er risikoen til stede for at barnets kognitive utvikling hemmes.<sup>79</sup> Skodvin understreker at den vekselvirkning som må finne sted mellom spontane og ikke-spontane begreper, har god mulighet for å bli fruktbar når ordene som benyttes som begrepsmessige merkelapper er hentet fra samme språk. Men dersom de spontant utviklede begrepene er knyttet til et språk og én kulturform, og de legges til grunn for utviklingen av ikke-spontane begreper i et annet språk og en annen kultur, kan dette kreve to atskilte begrepsutviklinger i stedet for å utgjøre to faser i en og samme utvikling.<sup>80</sup>

Særlige vansker kan oppstå dersom utviklingen i morsmålet ikke får gode vilkår, slik at den begrepsutvikling som er knyttet til dette språket hemmes. Det tar da gjerne lang tid før et nytt språk fungerer i den fortsatte begrepsutviklingen.<sup>81</sup> I tråd med dette pekes det i faglitteraturen gjerne på at en godt fundert kognitiv utvikling forutsetter at barnet ikke bare har ervervet morsmålet såkalte *basedel* ved skolestart, men at det også får anledning til å utvikle den videre, til *utbygningssdelen*, i sammenhenger som er knyttet til den videre (ikke-spontane) begrepsutviklingen.<sup>82</sup>

Et slikt resonnement kan bidra til å kaste lys over de lærevansker som rammer også minoritets elever som mestrer de tekniske sidene ved lese- og skriveprosessen godt, og som dermed klarer seg noen lunde bra de første årene i grunnskolen. Det understreker betydningen av at skolen tar i bruk strategier som kan gi elevene en base- og utbygningssdel i *begge* språk - noe som vil kunne være avgjørende for elevenes utbytte av skolens fagundervisning.<sup>83</sup> For mange minoritets elevers kort- og langsiktige utbytte av skolens undervisning er det dermed viktig at de både får støtte i utviklingen av morsmålet gjennom morsmålsundervisningen og at morsmålet tas i bruk for å underbygge fagopplæringen. En slik forståelse av skolens virkemidler er knyttet til forståelsen av selve grunnlaget for god kunnskapsutvikling i denne elevgruppen. Den er dermed, slik det også påpekes hos Hvenekilde m fl, gyldig uavhengig av om den overordnede innlemmingsstrategi er assimilering eller integrering.<sup>84</sup>

En spesiell side ved forholdet mellom minoriteters morsmål, majoritetsspråk og skolens fagopplæring skal belyses til slutt. Det forhold at enkelte minoritetsgrupper i visse sammenhenger synes å ha hatt godt utbytte av å følge undervisning på majoritetsspråket, har vært

---

<sup>78</sup> Skodvin 1985:168-169.

<sup>79</sup> Hvenekilde m fl 1996:35.

<sup>80</sup> Skodvin 1985:169.

<sup>81</sup> Hyltenstam og Tuomela 1996: 40; Engen og Kulbrandstad 1998.

<sup>82</sup> Viberg 1996; 122-124; Hvenekilde m fl 1996: 36-37. En liknende argumentasjon, men med en annen begrepsbruk, finnes hos Cummins 1984, jfr gjengivelsen hos Romaine 1995: 266.

<sup>83</sup> Hvenekilde m fl 1996: 28-30; Hyltenstam og Tuomela 1996: 36-42; Baker 1996: 81.

<sup>84</sup> Hvenekilde m fl 1996: 40.



utfordrende å forstå for fagmiljøene. Det vises her ofte til de kanadiske språkbadsprogrammene. Her har engelskspråklige elever fått hele sin begynneropplæring på et andrespråk, fransk, samtidig som skoleresultatene synes å være gode.<sup>85</sup> Baker peker på at en slik utvikling hviler på en rekke forhold av språklig, demografisk, politisk og pedagogisk art som kjennetegner Canada, og som er nødvendige å ta med i betraktning dersom en skal tillate en generalisering. Ikke minst understreker han betydningen av at *begge språk er høgstatusspråk*, at *morsmålet er godt utviklet*, at *den videre utviklingen av det forvaltes godt i andre sammenhenger*, og at et slikt skoletilbud *velges* på frivillig basis.<sup>86</sup> Slike forhold for minoritets elever vil man etter alt å dømme bare helt unntaksvis kunne finne i offentlig norsk grunnskolesammenheng, hvis overhodet.

### ***Morsmålet som støtte for læring av norsk som andrespråk***

Men mens morsmålsutviklingens betydning for *representasjon* ble fokusert ovenfor, vil dens betydning for *kommunikasjonsferdigheter* vektlegges noe sterkere her - nærmere bestemt konsekvensene for utvikling av ferdigheter i andrespråket, norsk.

I forskningslitteraturen hevdes ofte det synspunkt at velutviklede kunnskaper i morsmålet letter utviklingen av et andrespråk.<sup>87</sup> Argumentasjonen vil ikke uten videre kunne skilles fra den som er knyttet til kognitiv utvikling ovenfor og skal derfor ikke gjentas i detalj; i begge tilfellet er det betydningen av den grunnleggende språkkompetansen det dreier seg om. Hovedsynspunktet vil være at dersom den språklige og dermed begrepsmessige utviklingen på førstespråket ikke får fortsette, må barnet både lære seg begrepene og ordene for begrepene på det nye språket.<sup>88</sup> Faren er, som det ble pekt på ovenfor, at dette vil kunne kreve to atskilte språklige og begrepsmessige utviklingsforløp hos barnet.<sup>89</sup> Nye begreper vil kunne bli vanskelige å gripe med ord, og forholdet mellom ord og begrepsinnhold kan bli uklart. Dette er dermed et synspunkt som ofte hevdes i litteraturen om andrespråksundervisningen: vil man lette innlæringen i andrespråket, er det viktig at barnets førstespråk får vilkår, i og utenfor skolen, som gjør at det kan utvikles best mulig.<sup>90</sup>

Dette resonnementet synes likevel ikke å ha ført til noen entydig konklusjon om hvilken pedagogisk praksis som så bør følges i skolen.<sup>91</sup> Enkelte hevder at minoritets elever bør lære seg sitt eget morsmål best mulig først; dernest vil det så kunne legges til grunn for utvikling av andrespråket. En slik utvikling kalles gjerne suksessiv tospråklighet.<sup>92</sup> En ytterliggående variant av denne argumentasjonen vil fremheve at dersom morsmålet ikke læres godt opp til et visst nivå, vil andrespråket ikke kunne læres ordentlig.<sup>93</sup>

---

<sup>85</sup> Hvenekilde m fl 1996: 36-38; Baker 1996: 181f; 203f.

<sup>86</sup> Baker 1996: 203-208; Hvenekilde m fl 1996: 37-38.

<sup>87</sup> Hyltenstam og Tuomela 1996: 40-42; Engen og Kulbrandstad 1998; Hvenekilde m fl 1996: 40.

<sup>88</sup> Hvenekilde m fl 1996: 40.

<sup>89</sup> Skodvin 1985: 169.

<sup>90</sup> Hvenekilde m fl 1996: 40-41; Engen og Kulbrandstad 1998; Øzerk 1997a.

<sup>91</sup> Hyltenstam og Tuomela 1996: 41.

<sup>92</sup> Baker 1996: 81-92. Baker bruker uttrykket sekvensiell.

<sup>93</sup> Synspunktet omtales hos Romaine 1995: 265-268 med referanse til Cummins; også hos Hvenekilde m fl 1996: 41; Engen og Kulbrandstad 1998; Hyltenstam og Tuomela 1996: 41.

Andre er av den oppfatning at dette vil være å sette for sterke likhetstegn mellom språklig form og tenkning, og mellom utviklingen av ett språk og utviklingen av et annet.<sup>94</sup> Det pekes også på at en rekke faktorer ut over morsmålsbeherskelsen spiller en rolle for andrespråkstilegnelsen.<sup>95</sup> Ikke minst vil det være viktig å anerkjenne at mange barn lærer seg to språk samtidig, såkalt samtidig (simultan) tospråklig.<sup>96</sup> At utviklingen ikke har kommet langt i morsmålet, er etter et slikt syn ikke et argument for å vente med det neste dersom barnet lever i et tospråklig miljø. Barns kognitive kapasitet setter ikke grenser for slik samtidig tospråklig utvikling.<sup>97</sup>

Det pekes gjerne på at også forhold på et samfunnsmessig plan må tas med i betraktning for å kunne forstå hvilke strategier skolen bør velge. Enkelte hevder at en tidlig innlæring av majoritetsspråket kan lede til enspråklig hos barnet, på majoritetsspråket. Særlig antas det at en slik utvikling er tydelig når minoritetsspråket har lav status.<sup>98</sup> På grunnlag av slik innsikt har enkelte påpekt at man bør vente med undervisning i majoritetsspråket ut fra en overbevisning om at minoritetsbarna ikke vil bli tospråklige med mindre det de første skoleårene bare undervises på morsmålet.<sup>99</sup>

Det synspunkt som imidlertid synes å samle langt de fleste tilhengere i den faglige debatten, og som vi slutter oss til her, legger vekt på at både barnehage og skole bør bruke og støtte morsmålet aktivt. Grunner til dette er behandlet ovenfor. Samtidig er det viktig å begynne oppbyggingen av den norskspråklige kompetansen tidlig. I verste fall kan det ha negative konsekvenser for utviklingen av andrespråket dersom en venter for lenge med å ta det i bruk i formelle undervisningssammenhenger. For barn som allerede er i Norge, som kanskje fra før snakker noe norsk og som ellers møter et norsk språkmiljø i mange sammenhenger, vil det være vanskelig å akseptere at de skal beskyttes mot norsk og norskopplæring i skolen.<sup>100</sup> En slik argumentasjon understreker betydningen av tospråklig fagundervisning.

### ***Om internasjonalt samkvem***

Det er i seg selv en kulturell ressurs for et samfunn at dets innbyggere til sammen behersker flere språk godt. Samfunnskapitalen styrkes ved at samfunnets borgere kan mange ulike språk.<sup>101</sup> Mer presist skjer dette gjennom styrking av det som gjerne benevnes som *humankapitalen*.<sup>102</sup> Det henger ikke minst sammen med at språkkompetanse har økende betydning for utviklingen av et lands internasjonale kontaktmuligheter, deriblant mulighetene for internasjonale handel. Fremfor alt synes det å gjelde sammenhenger der man er på det internasjonale markedet for å

---

<sup>94</sup> Romaine 1995:267-268.

<sup>95</sup> Øzerk 1997a:133-135; Baker 1996:95-115.

<sup>96</sup> Baker 1996:77-81.

<sup>97</sup> Hvenekilde m fl 1996:41; Engen og Kulbrandstad 1998.

<sup>98</sup> Baker 1996:80.

<sup>99</sup> Hvenekilde m fl 1996:41-42; Engen og Kulbrandstad 1998.

<sup>100</sup> Hvenekilde m fl 1996:41; Engen og Kulbrandstad 1998; jfr også Romaine 1995: 241-287; Øzerk 1997a; Hyltenstam og Tuomela 1996:41-42; 72.

<sup>101</sup> NOU 1995:12.

<sup>102</sup> Strømme Svendsen 1994:31-71.

selge varer og tjenester.<sup>103</sup> Bahasa melahu, mandarin, kantonesisk, punjabi, hindi, arabisk og koreansk nevnes som handelsspråk som vil få økende betydning.<sup>104</sup>

En nasjons samlede språkkompetanse har også betydning for dens tilgang til informasjon. Informasjonstilgangen kan igjen ses som en faktor som kan bestemme tilgangen til makt. Uansett informasjonskanal - satellitt, databaser, tidsskrifter - bestemmer nasjonens språkrepertoar hvilken tilgang den vil kunne ha til sosial, kulturell, politisk, økonomisk og utdanningsrettet informasjon.<sup>105</sup>

Baker minner om at dersom ikke skolesystemet inkluderer opplæring i minoritetsspråkene, reduseres sjansene for at språkene skal kunne overleve på sikt, betydelig. På samme måte øker sjansene for at et språk føres videre når det benyttes i skolesammenheng.<sup>106</sup>

### 2.3.2 Om tospråklig fagopplæring

Med tospråklig fagopplæring menes det her fagundervisning som i en eller annen form skjer både på morsmålet og på andrespråket.

Departementets rundskriv oppfordrer som tidligere nevnt til en fleksibel bruk av ressursene til morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen, ut fra en samlet vurdering av disse elevenes behov.<sup>107</sup> I forbindelse med gjennomgangen av Nedbergs undersøkelse fra Troms pekte vi på at denne fleksibiliteten likevel synes å være lite utnyttet. Grunnskolene i dette fylket underviser praktisk talt ikke minoritets elever - samiske elever unntatt - på morsmålet.

Det er grunn til å anta at dette er en tendens som lar seg finne igjen på landsbasis: opplæringen foregår i alt vesentlig på norsk også i klasser med minoritets elever med beskjedne eller ingen reseptive og produktive ferdigheter i norsk. I første omgang gir dette som nevnt problemer i den grunnleggende lese- og skriveopplæringen; dernest kan det gi et svekket språklig og begrepsmessige grunnlag for videre læring, jamfør gjennomgangen ovenfor. Dette er en viktig innfallsvinkel til å forstå hvorfor mange minoritets elever har svake skoleprestasjoner.

Undervisning i skolefagene forutsetter at elevene forstår hva som sies og skrives om de emnene de skal lære om, og at de selv kan uttrykke seg om dem. Uten et godt ordforråd på norsk, vil elevene raskt møte problemer når de skal tilegne seg innholdet i fagene. Kulbrandstad viser i sin undersøkelse at mindre enn halvparten av et utvalg av minoritets elevene i første klasse forsto enkle, konkrete ord som *kjøkken, pute, dyne, svamp, lærer, pult, frokost, bein, fot*. Hun antar,

---

<sup>103</sup> Baker 1996:276.

<sup>104</sup> Baker 1996:56-62; Engen og Kulbrandstad 1998.

<sup>105</sup> Baker 1996:277.

<sup>106</sup> Baker 1996:55.

<sup>107</sup> F-47/87.

etter vårt skjønn med god grunn, at elever som ikke greier disse ordene, neppe vil forstå det instruksjonsspråket som benyttes i skolens fagundervisning.<sup>108</sup>

Ovenfor pekte vi på at også elever som snakker god dagligdags norsk og som har knekket lesekode, kan få problemer når de skal "lese for å lære".<sup>109</sup> Læreproblemene kan bli betydelige når elevene mangler sentrale ord og begreper, slik at forståelse og kommunikasjon er vanskeliggjort.<sup>110</sup> Det understrekes av flere at læringsproblemene synes å være særlig store for minoritets elever som kommer fra hjem som av ulike grunner ikke makter å hjelpe og støtte barna med skolearbeidet.<sup>111</sup>

Gruppen minoritets elever i grunnskolen er imidlertid så heterogen at det finnes elever med gode nok ferdigheter i norsk til å få godt utbytte av den ordinære fagundervisning på norsk, selv om norsk ikke er morsmålet deres. De sentrale skolemyndighetene antar imidlertid at for de flestes vedkommende vil det språket de behersker best ved skolestart, være et annet språk enn norsk.<sup>112</sup> M 87s formulering er denne: *"Pedagogisk og praktisk er det en fordel at elevene blir undervist på det språket de behersker best. Elevene bør derfor, i den grad det lar seg gjennomføre, få tilegne seg skolens lærestoff gjennom morsmålet inntil de kan få utbytte av undervisningen på norsk."*<sup>113</sup>

M 87s formulering er forenlig med hovedstandpunktet i nordisk og internasjonal forskning. Ikke bare undervisning på morsmålet, men også på morsmålet og majoritetsspråket samtidig - tospråklig fagundervisning - vil være en god veg å gå når fagundervisning på majoritetsspråket oppleves som så lite forståelig at den hindrer læringen.<sup>114</sup>

På grunnlag av en longitudinell undersøkelse fra Oslo kommune peker Øzerk blant annet på at kortvarige tospråklige opplegg, for eksempel begrenset til de to første årene, etterfulgt av enspråklig fagopplæring i de følgende årene, gir et tilstrekkelig grunnlag for læring for minoritets elever. Dette gjaldt elever som hadde begrensede norskkunnskaper.<sup>115</sup>

På den andre siden fant Øzerk at når den tospråklige fagopplæringen omfattet de tre-fire første årene av skolegangen, klarte minoritets elevene seg tilfredsstillende. Det gjaldt også om de ikke fikk god støtte med skolearbeidet hjemmefra. Øzerk peker særlig på verdien av å kombinere opphold i norskspråklig barnehage og norskspråklige kontakter ellers med tospråklig fagopplæring de tre-fire første årene. Slik han ser det, burde dette gi mange minoritets elever et solid grunnlag for god skolefaglig utvikling senere, også om det undervises på norsk.<sup>116</sup>

---

<sup>108</sup> Kulbrandstad 1994:169-170.

<sup>109</sup> Hvenekilde m fl 1996:32.

<sup>110</sup> Øzerk 1997c:178-183; Hvenekilde m fl 1996:32.

<sup>111</sup> Hvenekilde m fl 1996:32; Engen m fl 1996b:101-108; Øzerk 1997c:184-185.

<sup>112</sup> M 87:181.

<sup>113</sup> M 87:38.

<sup>114</sup> Hyltenstam 1994:208; Hyltenstam 1996b:207f; Baker 1996: 1996:252, 341-350; Romaine 1995:241f; 286-87; NOU 1995:12:39-41; Hyltenstam og Toumela 1996:9f; Hvenekilde m fl 1996:30, 34-40; Hvenekilde A. 1994:53f.; Kulbrandstad 1994; Øzerk 1997a; 1997b, 1997c.

<sup>115</sup> Øzerk 1997c:189.

<sup>116</sup> Øzerk 1997c:189-190.

Fokuseres det på norsk grunnskole, synes det altså rimelig å holde fast ved at for mange minoritets elever vil en aldersadekvat utvikling i skolefagene forutsette at morsmålet utnyttes i undervisningen til de har oppnådd en norskkompetanse som strekker til i faglige sammenhenger.<sup>117</sup> Dette gjelder ikke bare den grunnleggende lese- og skriveopplæringen, men også den øvrige fagundervisningen. Er morsmålet godt utviklet for alderen, og undervisningen morsmålsstøttet, er utsiktene gode både med hensyn til norsk- og til den videre fagutviklingen.<sup>118</sup> Tospråklig fagopplæring gir muligheter for å bygge opp faglige begreper på det språket eleven behersker best ved at morsmålet tas i bruk som redskapsspråk.<sup>119</sup> En risiko ved den tospråklige fagopplæringen er imidlertid at den i mindre grad tar hensyn til at fagbegrepene også bør gjenspeile sosiale og kulturelle realiteter elevene er fortrolige med og føler tilknytning til.<sup>120</sup>

Tilsvarende er det, som påpekt ovenfor, stor risiko for at det *forblir* huller i både de språklige og kognitive ferdighetene når begynneropplæringen foregår på et språk elevene ikke behersker. Vi vil understreke faren for at hullene - som arter seg som økende avstand til kunnskapsnivået til majoritetselevne - *blir større over tid*. Øzerk uttrykker dette slik: "Sannsynligheten for at *små glipp* når det gjelder faglig forståelse og faglig utbytte av undervisningen i tidens løp vil *akkumuleres*, blir da stor."<sup>121</sup>

Vi finner det i den forbindelse nødvendig å påpeke at det er vanskelig å se hvordan 3-5t/u knyttet til morsmålsundervisning ("*i*" eller "*på*") vil kunne rekke til både grunnleggende lese- og skriveopplæring og tospråklig fagundervisning.<sup>122</sup>

### 2.3.3 Om opplæringen i norsk som andrespråk

Som nevnt i kapittel 1 dekker M 87s plan for opplæringen i norsk som andrespråk hele grunnskoleforløpet, altså 1.-9. klasse. Planen har vært lagt til grunn for undervisningen fram til og med våren 1998. Rundskriv F-47/87 gir hjemmel for et statstilskudd etter glidende satser, med høgest dekning for førsteårselevne, men uten egentlig å fastsette noen ukentlig timenorm. Det overordnede mål, heter det i M 87, er utviklingen av funksjonell tospråklighet og trygg kulturell identitet. Økt språklig forståelse av norsk kultur og aktiv deltakelse i det norske samfunnet er sentrale sider ved målsettingen.

Den plan for norsk som andrespråksundervisning som skal knyttes til L97, skal omfatte alle 10 grunnskoleår og ha samme timeramme som norskundervisningen ellers. Undervisning etter planen for norsk som andrespråk skal ikke være obligatorisk for minoritets elever, det skal som før være anledning til å velge mellom denne undervisningen og "ordinær" norskundervisning.

---

<sup>117</sup> Hvenekilde A. m fl 1996:30-40; 52-55.

<sup>118</sup> Hvenekilde A. m fl 1996; Øzerk 1997a; 1997b; 1997c; NOU 1995:12:40

<sup>119</sup> Engen 1996c:85.

<sup>120</sup> Engen 1996c, Engen 1989; Vygotskij 1978.

<sup>121</sup> Øzerk 1992:255.

<sup>122</sup> Se ellers Nedbergs (og Engens) kommentar til dette (Nedberg 1997:37).

Hvilke elever undervisningen i norsk som andrespråk burde tilbys, synes å være noe uklart uttrykt i M 87. Det har det vært pekt på at dette har gitt en viss fare for at avgjørelser i praksis kan ha blitt fattet på grunnlag av overflatiske vurderinger.<sup>123</sup> Forskriften som hjemler den nye planen, gjør den som før gjeldende for elever med annet morsmål enn norsk, samisk, dansk eller svensk. Elevene har rett til opplæring i samsvar med læreplanen i norsk som andrespråk som alternativ til opplæring etter den ordinære læreplanen i faget norsk, dersom de har behov for det.<sup>124</sup> I departementets følgebrev heter det at det er foreldrene/eleven som velger mellom den ene eller den annen form for opplæring i samråd med skolen.<sup>125</sup>

Til forskjell fra planen i M 87, er den plan for norsk som andrespråksundervisning som skal følge L97, altså forskriftsfestet. På dette nivået synes det dermed som om elevenes og foreldrenes rettigheter vil være bedre sikret hva angår mulighetene for selv å velge mellom de to norskundervisningstilbudene.

### ***Begrunnelsene for norsk som andrespråksundervisningen***

Det hersker ingen politisk eller pedagogisk uenighet i Norge om betydningen av at minoritets elever lærer seg norsk godt. Å beherske majoritetsspråket i skrift og tale, produktivt og reseptivt, er en forutsetning for å konkurrere på lik linje med nordmenn flest på arbeidsmarkedet og mestre utfordringene i et yrke. Det er også avgjørende for deltakelse i ulike sosiale sammenhenger, enten det gjelder de nære som er knyttet til nabolag, foreningsvirksomhet og øvrige sammenhenger i fest og hverdag, eller de videre politiske og mellommenneskelige forhold som angår kommune, region og nasjon. Å beherske norsk godt er også viktig for utviklingen av egen identitet som minoritetsmedlem - for forvaltningen av en positiv selvfølelse og selvtilknytning i en livssituasjon der en både er en del av en kulturell minoritet og av det større norske fellesskapet. Videre er god kompetanse i norsk nødvendig for å få godt utbytte på alle nivåer i utdanningssystemet.

Disse argumentene for andrespråklæringen lar seg alle knytte til det bredere uttrykket *likestilling*: norsk språkbeherskelse er nødvendig for det som i svært allmenn forstand kan kalles likeverdig samfunnsdeltakelse. De samme argumentene for norsk som andrespråksundervisning vil videre være gyldige enten skolen organiseres innenfor en innlemmingsstrategi som er forstått som *assimilering* eller *integrering*. Dette, og det faktum at de ikke er faglig eller politisk omtvistet, gjør at det ikke er grunn til å utdype begrunnelsene nærmere her.

Det som kan diskuteres, er hvilken betydning god beherskelse av andrespråket har i forhold til andre faktorer av betydning for læringsutbyttet. Enkelte, som Løfgren, går så langt som til å hevde at ferdighetene i andre- eller majoritetsspråket er den mest vesentlige forutsetning av alle når en skal forstå elevens langsiktige læringsutbytte i et skolesystem.<sup>126</sup> Andre vil peke på at

---

<sup>123</sup> Nedberg 1997:94.

<sup>124</sup> Forskrift vedtatt 16.07.1998 med ikrafttreden 15.08.1998.

<sup>125</sup> Brev av 13.07.1998.

<sup>126</sup> Løfgren 1991:1; her gjengitt etter Viberg 1996:114.

betydningen av andrespråkskompetanse i så måte ikke lar seg fastslå så absolutt - den avhenger av en rekke faktorer av pedagogisk, politisk, økonomisk og sosial karakter.

Enkelte aspekter ved organiseringen av norsk som andrespråkstilbud fortjener særlig oppmerksomhet og skal derfor behandles noe mer utfyllende i det følgende.

### ***Aspekter ved norsk som andrespråk som undervisningstilbud***

Enkelte av minoritetslevene møter norsk grunnskole med en beherskelse av norsk som kan jamføres med deres beherskelse av morsmålet. For andre kan situasjonen være at de ikke i noen sammenheng mestrer norsk for reseptive eller produktive formål. Det mangeartede utgangspunktet gjør også at en i den praktiske tilretteleggingen av undervisningen i andrespråket gjerne møter store utfordringer - de individuelle forutsetningene er ofte svært forskjellige, og den organisering som passer for én elev, kan komme til å gi liten eller ingen mening for en annen.<sup>127</sup>

Når det gjelder tilbudet om undervisning i norsk som andrespråk, representerer heterogeniteten i den gruppen som elever fra språklige minoriteter utgjør, i seg selv en stor utfordring når styringsmidler for undervisningstilbudet skal velges og utformes. Her må det rekke å understreke at heterogeniteten tilsier at styringsmidlene må ha en slik utforming at de tilskynder nødvendig fleksibilitet, slik at også elever som møter skolen uten norskkunnskaper kan få et tilbud som sikrer at de på sikt kan oppnå en språkkompetanse som kan rekke til for å få godt utbytte av undervisning på senere utdanningsnivåer. Særlig er dette en utfordring når minoritets elever for første gang møter norsk språk og norsk grunnskole etter skolestartalder.

Til forskjell fra det som til vanlig betegnes som fremmedspråklæring, skjer andrespråklæringen i det land hvor dette språket tales og skrives. Kontakt med språket utenom skolen får derfor stor betydning for læringsresultatet. Målet vil dessuten være en kompetanse som over tid kan sammenlignes med jamaldringer som snakker det samme språket som morsmål, noe som krever en innsats av et helt annet omfang enn den som vanligvis er aktuell ved undervisning i et fremmedspråk. Dessuten er det en forutsetning at det nye språket ikke bare skal læres - som andrespråk skal det etter hvert også brukes som instrument for læring av skolefagene og ligge til grunn for den allmenne kognitive utviklingen.<sup>128</sup> Dessuten vil også andrespråket ha betydning for identitetsutviklingen: det angår grunnlaget for å kjenne seg hjemme i det norske samfunnet, for å ha kontakt med og bli akseptert også som norsk av andre nordmenn.

Det later som nevnt til å være en godt etablert faglig enighet om at det for de fleste barn fra språklige minoriteter tar et sted mellom fem og sju år å lære seg andrespråket godt nok til at det rekker til i sammenhenger som er knyttet til fagopplæring i skolen.<sup>129</sup> Samtidig advares det gjerne mot å benytte en slik hovedregel for bastant i enkelttilfeller; de individuelle forskjellene i innlæringshastighet kan være store.

---

<sup>127</sup> Viberg 1996:111.

<sup>128</sup> Viberg 1996: 100-111.

<sup>129</sup> Hyltenstam og Tuomela 1996: 42; Baker 1996: 11;43; Viberg 1996: 115; Hvenekilde m fl 1996: 40; Toukomaa og Skutnabb-Kangas 1977:71.

Også når det gjelder innlæringsmetoder og organiseringsformer synes det å være behov for fleksibilitet og mangfold; det understrekes gjerne at det ikke finnes én enkelt innfallsvinkel som kan anerkjennes som den "beste" under alle vilkår. Snarere er det slik at ulikheter blant lærere, elever, skoler og (språk)miljøer krever ulike metodiske tilnæringsmåter. Bevissthet blant lærere om tilgjengelig og relevant faglig viten, om muligheter, erfaringer og forslag, vurderes gjerne som mer verdifullt enn bastant forankring i ferdig foreskrevne løsninger.<sup>130</sup> Ikke minst av den grunn fortøner det seg som rimelig når det understrekes at god kompetanse i andrespråksundervisning som eget fagfelt og godt lærersamarbeid er viktige komponenter i vellykket andrespråksundervisning.<sup>131</sup> Høg lærerkompetanse gir den enkelte skole de beste muligheter for å finne gode løsninger ut fra sine forutsetninger.<sup>132</sup>

### ***Motivasjon - sosial og innholdsmessig***

Elevenes motivasjonelle grunnlag for andrespråksundervisning har i første omgang betydning for det utbytte elevene vil ha av selve undervisningen. Dernest er det av betydning for å forstå hvordan de læringsprosesser som settes i gang på dette feltet, får konsekvenser for den fortsatte utviklingen av morsmålet.

For andrespråksundervisning skiller enkelte mellom *sosial* og *innholdsbetings* motivasjon. Den innholdsbetingsde motivasjonen er knyttet til de emner eller saksforhold som behandles når språket brukes.<sup>133</sup> I den umiddelbare lærings situasjonen vil det bidra til motivasjonen for læring når eleven finner saksforholdene interessante eller engasjerende. På lengre sikt vil det også være tale om å være motivert for språklæringen fordi det er nyttig å beherske andrespråket, som når en søker arbeid, vil utdanne seg mer, eller på andre måter vil sikre at en møter samfunnet på måter en selv kjenner at en behersker.

Den sosiale motivasjonen hviler på elevenes muligheter for å bruke språket i interaksjon med andre.<sup>134</sup> De som skal lære et nytt språk, har behov for å samhandle med andre som de har oppriktig interesse av å kommunisere med. Det er en forutsetning for at læringen skal ha gode vilkår at læringen skjer i sammenhenger der de som skal lære det nye språket, står i en sosial sammenheng de kjenner seg delaktige i.

Helst bør slike sammenhenger inkludere både jamaldrende kamerater, venninner og voksne. Det henger sammen med at det språklige register som tas i bruk, veksler mellom ulike kontekster; med voksne snakker man på en annen måte og om andre forhold enn hva man gjør med dem som er på ens egen alder. Dette har konsekvenser for hva man kan lære seg på det nye språket, ikke minst for ordforrådet.<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> Baker 1996: 96.

<sup>131</sup> Viberg 1996: 134-137.

<sup>132</sup> Kulbrandstad 1994:159; Myklebust og Hvenekilde 1994:199.

<sup>133</sup> Baker 1996:101, med referanse til Lambert 1974; Hvenekilde m fl 1996:44-47.

<sup>134</sup> Baker 1996:101; Hvenekilde m fl 1996:44-45; Engen 1996c:71-72; Viberg 1996:120-122.

<sup>135</sup> Viberg 1996:120.



Den sosiale og innholdsmessige motivasjonen dreier seg til sammen om anledningene til å ta i bruk det nye språket i meningsfylt språklig samhandling såvel i som utenfor skolen. Ikke minst vil anledninger til å ta i bruk språket utenfor skolen være avgjørende for mulighetene for lære seg å *snakke* et nytt språk. Å lære å snakke et nytt språk krever nettopp at en har anledning til å snakke det, og det skjer gjerne utenfor klasseromssammenheng.<sup>136</sup>

### ***Språklæring og elevgruppering***

Adgangen til slike uformelle læringsutfordringer vil kunne være ulike for ulike grupper minoritetsbarn, og også fra barn til barn. Vi ser det som viktig å være oppmerksom på at forskjeller i læringstakten av norsk som andrespråk i stor grad må forstås i lys av slike forhold.<sup>137</sup> Siden det å beherske norsk som andrespråk igjen er en vesentlig forutsetning for å lære i fag som undervises på norsk, vil det videre være en indirekte sammenheng mellom mulighetene for sosial omgang med nordmenn og mulighetene for å få et godt utbytte av den norskspråklige fagundervisningen.

Dette kan igjen ha konsekvenser for vurderinger knyttet til elevgruppering: er omgang med nordmenn utenfor skolen - ekstern sosial integrering - viktig for betingelsene for læring, vil det også være viktig i skolen, i timene og friminuttene. Men omfattende omgang med nordmenn i ulike sammenhenger kan utgjøre et tveegget sverd. Mens det på den ene siden som nevnt gir de beste muligheter for læring av norsk, kan det også innebære et press i retning av å identifisere seg med majoriteten.<sup>138</sup> Det kan igjen føre til at minoritets elever opplever sterke følelsesmessige problemer ved at egen etnisk gruppe oppleves som en negativ referansegruppe. En slik utvikling kan følge av at egen kulturs særtrekk vurderes med majoritetens målestokk. I verste fall leder en slik situasjon til former for negativ identitet eller "etnisk selvhat".<sup>139</sup> De negative konsekvensene en slik utvikling kan ha for læringsprosessen i skolen, kan være store.<sup>140</sup> Dessuten bryter en slik tendens med skolens overordnede målsetting: en god identitets- og personlighetsutvikling.

Engen peker på behovet for å finne god balanse mellom mulighetene for minoritets elevers identifisering med henholdsvis majoritets elever og elever fra egen etnisk gruppe. Skal elevene kunne utvikle eget morsmål og andre sider ved egen kultur videre, og slik ta vare på disse sidene ved egen identitet, må det også legges til rette for at andelen minoritets elever fra samme etniske gruppe kan samhandle i skolen - for intern sosial integrering. Samtidig vil det av hensyn til utviklingen av norskspråklig kompetanse være viktig å legge til rette for allsidig samhandling med *majoritets elever*. Å balansere de to hensynene vil kunne kreve andre tiltak i større byer i forhold til i mindre kommuner med små grupperinger av minoritets elever.<sup>141</sup>

Valg mellom prinsipper for elevorganisering må i siste instans vurderes i lys av samfunnets overordnede innlemmingsstrategi. Engen peker på at tilrettelegging for ekstern sosial integrering

---

<sup>136</sup> Baker 1996:101.

<sup>137</sup> Baker 1996:108; Hvenekilde m fl 1996; Engen 1996c:71-72 med referanse til Øzerk 1992.

<sup>138</sup> Engen 1996c: 71f.

<sup>139</sup> Engen 1996c: 72-73.

<sup>140</sup> Hvenekilde m fl 1996: 38; Cummins 1994: 45.

<sup>141</sup> Engen 1996c: 77-79.

gir gode muligheter for uformell læring av norsk og faller sammen med assimilering som overordnet strategi. Det kan føre med seg at man vil søke å spre minoritetslever på så mange skoler som mulig når de ellers ville være klart overrepresentert ved enkeltskoler, og ellers å la minoritetslever gå på sin bostedsskole når de er i mindretall. Utenfor Oslo gir bostedsskoleprinsippet ofte maksimalt gode betingelser for ekstern sosial integrering, maksimalt dårlige for intern sosial integrering. Engen antar at svært mange minoritetslever utenfor Oslo kommune derfor får sin opplæring på slike betingelser i dag, enten dette er tilsiktet eller ikke.<sup>142</sup>

Er integrering en overordnet målsetting, vil virkemidlet være å søke å balansere ekstern og intern sosial integrering. For grunnskolens vedkommende kan det siste innebære at man søker å spre minoritetslever på flere skoler når de ellers ville utgjøre et klart flertall, å samle dem i sentralisert (evt organisert interkommunalt) opplæring i sammenhenger der de ellers ville være i et utpreget mindretall. To-kulturelle klasser og tospråklig undervisning kan være virkemidler som kan tjene samme formål. Slik balanse av intern og ekstern sosial integrering vil kunne gi gode betingelser både for morsmåls- og norsklæringen, og det vil kunne gi muligheter for positiv identitetsutvikling knyttet til både majoritets- og minoritetskulturen.<sup>143</sup> I mindre kommuner med små minoritetsgrupperinger kan imidlertid en slik balanse mellom intern og ekstern sosial integrering være vanskelig å oppnå.

Sterk intern sosial integrering faller, slik Engen ser det, sammen med segregering som innlemmingsstrategi. Det vil i enkelte tilfeller kunne ha marginalisering og forskansning som konsekvens, med de uheldige sosiale utslag det igjen vil kunne medføre. Han peker på at betingelsene for en slik utvikling særlig synes å være til stede i Oslo kommune.<sup>144</sup>

## 2.4 Mer om utnyttingsgraden av minoritetslevenes språkundervisning

I kapittel 1 ble sider ved utnyttingsgraden av elevenes språkundervisning kommentert. Gjennomgangen av momentene ovenfor gir anledning til å bære behandlingen i kapittel 1 noe videre.<sup>145</sup> I kapittel 1 pekte vi på at en riktig forståelse av de tall som uttrykker deltakelse i morsmålsundervisningen, 48%, må legge til grunn at tallet er en funksjon av forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden, og av et samvirke mellom forhold som kjennetegner tilbud og etterspørsel.

Forsøk på å systematisere trekk som karakteriserer tilbuds- og etterspørselsforhold innebærer imidlertid en viss risiko for overforenkling. Dette beror i stor grad på at ulike faktorer griper inn i hverandre, dels også samvirker i en grad som gjør enhver form for forenklet kategorisering diskutabel. De store forskjellene i praksis kommuner og skoler imellom fører også til at

---

<sup>142</sup> Engen 1996c:76-77.

<sup>143</sup> Engen 1996c: 78-79; 87-88.

<sup>144</sup> Engen 1996c: 76-77; 79.

<sup>145</sup> Gjennomgangen er begrenset til morsmålsundervisningen. I hvilken grad betraktninger som kommer til uttrykk her, også bør gjøres gjeldende for oppfølgingen av undervisning i norsk som andrespråk, drøftes ikke nærmere her.

enkeltilfellene lett unndrar seg karakteristika som kan påpekes en generell beskrivelse. Framstillingen nedenfor må leses med dette for øye.

## 2.4.1 Tilbudssiden

### *Statlig nivå*

I kapittel 1 ble utviklingen av statens styringsmidler, den overordnede politiske målsettingen inkludert, gjennomgått. Vi pekte på at de rettslige, finansielle og informative styringsmidlene nok har gitt et større rom for frihet til lokale valg og prioriteringer enn hva som var tilsiktet. Vi pekte også på at en lite avklart innlemmingspolitikk, i pendling mellom integrering og likestilling som manifeste uttrykk og assimilering som latent forståelse, i seg selv inviterer til at styringsmidlene gis ulike fortolkninger på ulike nivåer i forvaltningen, og dermed ulik pedagogisk praksis.

Tvetydighet ligger det også i selve retningslinjene. Morsmålsopplæringen går ikke inn i det ordinære fagtilbudet, obligatorikk er erstattet med frivillighet, og det er uklart hvor langt opp i skoleforløpet det ønskes gitt som tilbud. Det er ikke antydning noen entydig timefordelingsplan for morsmålsopplæringen på henholdsvis småskole-, mellom- og ungdomstrinnet. Videre er 3 - 5 uketimer i morsmålsundervisning betydelig lavere enn timetallet i norsk.<sup>146</sup> Opplæringen er gjort avhengig av at morsmålslærer kan skaffes, og av at elevene ikke "*behersker norsk godt nok til å få utbytte av den vanlige undervisningen i skolen.*"<sup>147</sup> Elevantallet i den enkelte kommune skal regulere kommunens plikt til opplæring, og tospråklig fagopplæring er ikke tilgodesett med ekstra ressurser.

Dette er trekk ved styringsmidlene som innebærer at elever fra språklige minoriteter får et opplæringstilbud som er svakere fundert fra statens side enn majoritetselevne. Særlig gjelder dette den undervisning disse elevene får *i og på* morsmålet. Vi finner det vanskelig å trekke noe annen konklusjon enn at når en relativt beskjeden andel av minoritetselevne følger morsmålsopplæring innenfor de rammer som er gitt, må det i noen grad føres tilbake til at den vage, til dels tvetydige statlige styringen gir uheldige utslag på lavere forvaltningsnivåer. Den tvilsomme *rettslige* beskyttelsen som er knyttet til ressurser til morsmålsundervisningen, er en del av dette bildet.<sup>148</sup>

Vi fant ikke i kapittel 1 grunn til å anta at de store forskjellene mellom kommunene i minoritetselevnes språkopplæringstilbud kan føres tilbake til utdanningskontorenes tildelingspraksis. Gjennomgående synes kontorene å ha vært ført en lite restriktiv linje. Derimot fant vi det grunn til å peke på utdanningskontorenes beskjedne rom for tilsyn med dette opplæringsfeltet. Det har vært et gjennomgående trekk ved statlig forvaltningspraksis at det ikke

---

<sup>146</sup> Ønsker man en mer poengtert uttrykksform, kan det også formuleres slik: "3-5 uketimer i morsmålsundervisning for minoritetselever er et betydelig lavere tall enn det uketimetallet i mormål (norsk) som skolen tilbyr majoritetselevne."

<sup>147</sup> Jfr F-97/97 og departementets brev av 25.2.1998.

<sup>148</sup> Jfr kapittel 1 og NOU 1995:18:145.

er blitt grepet inn med sanksjoner overfor de relativt frie fortolkninger som er kommet til uttrykk i kommunenes og skolenes praksis.<sup>149</sup>

### *Kommune- og skolenivået*<sup>150</sup>

De lokale skolemyndigheter har hatt stor frihet til å legge sin egen tolkning i statens styringssignaler. Styringsmidlene, og den praksis som etter hvert har etablert seg knyttet til praktiseringen av dem, tilsynet med praktiseringen inkludert, har gitt kommune- og skolenivået stort spillerom for å bestemme omfanget av morsmålsundervisning. Spillerommet inkluderer om den i det hele tatt skal tilbys. Mangelfull opplæring i morsmål synes slik å kunne oppfattes som dels en funksjon av styringsmidlenes egenart, den overordnede innlemmingspolitikken inkludert. Styringsmidlene har tillatt at tilbudet i stor grad er blitt begrenset på kommune- og skolenivået.

Engen behandler samme spørsmål, og peker på at den lokale begrensningen i morsmålstilbudet (vi minner om at rammene også i utgangspunktet inviterer til en mulig *økning* gjennom skolenes styringsmidler, § 7-midlene) også bør søkes forstått i lys av bakenforliggende grunnspektiver i den norske enhetsskoletanken, perspektiver med røtter i en samfunnsmessig likhetsideologi. Særregler, særordninger og særtilbud for minoritets elever er lokalt i tråd med dette gjerne blitt vurdert som tiltak som vil kunne gjøre minoritets elever en bjørnetjeneste. Engens analyse peket dermed mot at det lokalt ikke har dreid seg om mangel på *vilje* til gode bidrag. Man har i stedet villet *noe annet* enn hva integreringslinjen har representert, og iverksatt et tilbud som i alt vesentlig har svart til myk, human assimilering som innlemmingsstrategi.<sup>151</sup> Den sterke vektleggingen på norskopplæring, inkludert viljen til å gi norsk som andrespråksoplæring, kan forstås i lys av dette. Det kan også viljen til gjennomgående å prioritere § 7-midler til generelle styrkingstiltak, som for eksempel deling av klasser, snarere enn til styrking av minimumsressursene til morsmålsundervisning og tospråklig fagundervisning.<sup>152</sup> Oslo kommunes politiske vedtak om ikke å kanalisere ressursene mot morsmålsopplæring, kan forstås som en vidtgående variant av den assimileringstrategi som virkemidlene har gitt rom for.

Praktiske forhold har etter alt å dømme i noen grad dratt i samme retning. Nedberg peker på at en del elever ikke mottar tilbud om morsmålsopplæring fordi skolen ikke har hatt tilgang til morsmåls lærer.<sup>153</sup> Slik manglende iverksetting fra kommunenes side, knyttet til praktiske vansker, bryter som nevnt ikke med de sentralt gitte retningslinjene såfremt interkommunalt samarbeid ikke er mulig. Samtidig må det erkjennes at problemet kan være påtrengende for de elever som rammes.

---

<sup>149</sup> Engen 1998, del 3, upaginert.

<sup>150</sup> Den gjennomgang som følger her, er i alt vesentlig basert på opplysninger fra kommunale tjenestemenn (jfr også kapittel 1) og på behandlingen av materiale som vedrører kommunenivået hos Engen 1998, Nedberg 1997 og Kulbrandstad 1994.

<sup>151</sup> Engen 1998, del 4, upaginert.

<sup>152</sup> Det er Nedbergs undersøkelse som underbygger påstanden. Bruken av § 7-midlene fortjener en bredere forskningsmessig gjennomgang. Dette er ressurser som ofte omtales som skolens "frie" midler. Det dreier seg om ca 20% av grunnskolens samlede elevtimetall på landsbasis, altså en betydelig tilleggsressurs (kilde: Utdanning. Tilstandsrapport for Hedmark 1994-95:37). GSI gir ikke gode holdpunkter for å se hvordan denne ressursen anvendes.

<sup>153</sup> Jfr gjennomgangen i kapittel 1.

I en av de kommunene Nedberg undersøkte, fikk alle elevene med ett unntak tilbud om morsmålsundervisning (men ikke alle tok imot). Unntaket var den ene eleven som var eneste representant fra en språkgruppe.<sup>154</sup> Nedbergs eksempel antyder dermed som ventet at elever som er eneste representant for en språkgruppe i kommunen, kan være spesielt utsatt for å mangle et opplæringstilbud i morsmålet. Samtidig kan enkelte kommuner - og skoler - strekke seg langt for å gi et tilbud også i slike tilfeller; i hennes materiale får 20% av elevene undervisning alene.<sup>155</sup>

Dette nyanserer bildet, samtidig som det understreker den betydelige variasjonen i tilbudsstruktur kommunene og også skolene imellom. I kapittel 1 pekte vi på at Hvenekilde viser hvordan en elev fra en gitt språkgruppe vil kunne være helt prisgitt den enkelte skoles prioriteringer, også innen én og samme kommune.<sup>156</sup>

Også Kulbrandstad peker på den store variasjonen i tilbudet til elevgruppen - kvantitativt så vel som kvalitativt.<sup>157</sup> Hvenekilde fremhever at det er svært mange ulike faktorer som i praksis synes å styre tilbudet. De gjennomgående prinsippene er få, og avgjørelser om de tilbud som skal gis, er etter hennes vurdering i stor grad truffet på den enkelte skole og preget av tilfeldigheter. Hvenekilde karakteriserer helt enkelt tilbudet som kaotisk, med endringer fra ett år til et annet.<sup>158</sup>

Hvenekilde viser, som Kulbrandstad, til at det synes å være for lite kompetanse blant lærere og administrasjon til at den enkelte skole kan gjøre faglig godt begrunnede valg av undervisningsmodell for minoritetslever. Den konklusjon hun trekker, er at det skal fastere statlige rammer til for å sikre at disse elevene får et faglig forsvarlig undervisningstilbud. Med for stor fleksibilitet i rammene risikerer man at tilbudene får preg av tilfeldighet og mangel på faglig beslutningsunderlag.<sup>159</sup> Vi slutter oss til denne vurderingen.

Det bør etter vårt skjønn også bemerkes at det undervisningstilbud i morsmålet som til slutt iverksettes ved den enkelte skole, nok også kan være et uttrykk for prioriteringer gjort av andre enn bare skolens rektor og lærere, kommunens politikere og dens skoleadministrasjon. Det vil være viktig å kaste lys over hvilken rolle foreldre spiller i det siste leddet i beslutningsprosessen. Ikke minst vil noen kommuners overgang til bruk av et styre for den enkelte skole aktualisere dette. Dette er et felt som fortjener ytterligere forskningsbasert belysning.

Det påpekes i enkelte kommuner at et godt og sterkt lokaldemokrati skal tas vare på også på skolenivået. Det må imidlertid knyttes en viss usikkerhet til foreldreinnvirkningen på skolens ressursbruk i sin alminnelighet og på innretningen av tilbudet til minoritetslevende spesielt. Vi noterer oss at man i den offentlige debatten om utdanningsspørsmål nå finner grunn til å spørre om denne siden av lokaldemokratiet kan ha kommet til å utvikle seg noe annerledes enn

---

<sup>154</sup> Nedberg 1997:45.

<sup>155</sup> Nedberg 1997:59; jfr ellers også hennes tabelloppsett på side 40.

<sup>156</sup> Hvenekilde 1994b:184.

<sup>157</sup> Kulbrandstad 1994:153.

<sup>158</sup> Hvenekilde 1994b:184.

<sup>159</sup> Hvenekilde 1994b:187-188; Kulbrandstad 1994:152.

hensikten var - til en allianse på skolenivå mellom lærer- og foreldreinteresser som i større eller mindre grad unndrar seg påvirkning av overordnede styringssignaler.<sup>160</sup> I så fall må det spørres om svakt stilte grupper av elever er tjent med dette.

## 2.4.2 Om etterspørselssiden

Tidligere har vi pekt på at mangelfull oppfølging av morsmålsundervisningen ikke bør fortolkes som en funksjon utelukkende av et marginalt tilbud. Forhold som karakteriserer etterspørselssiden må også tillegges vekt når oppfølgingen av morsmålsundervisningen skal forstås.

Med den betydning morsmålet har for individets identitet og virkelighetsfortolkning, skulle en forvente at alle minoritetsforeldre uten videre ville velge den morsmålsundervisning som tilbys, for sine barn. Når dette har langt fra har vært tilfelle, kan det blant annet kan skyldes at frivillighetsprinsippet har gjort det vanskelig for foreldrene å opptre som samlet gruppe med én felles strategi overfor skolen.<sup>161</sup> Undervisningen i morsmålet er i noen sammenhenger blitt plassert etter ordinær skoletid - eller den er blitt gitt som tilbud i løpet av den ordinære skoledagen, men til fortrenghet for andre skolefag.<sup>162</sup> Mange foreldre - og elever - synes i slike sammenhenger å ha sett seg best tjent med å prioritere de ordinære skolefagene for å unngå at den frivillige morsmålsundervisningen fortrenghet dem. Når de ordinære fagene prioriteres, kan det etter alt å dømme forstås i lys av at det først og fremst er disse som fungerer som kvalifiserende for videre utdanning og arbeid. I den grad dette er tilfelle, er det nærliggende å se det som en interessebasert prioritering: foreldre og elever velger bort morsmålsundervisningen på grunnlag av overlegninger basert på nyttehensyn.<sup>163</sup>

Det er også grunn til å peke på andre sider ved organiseringsformen som i enkelte tilfeller kan ha gjort tilbud om morsmålsopplæring vanskelig å følge og dermed belastende å velge. Det er eksempler på at tilbudet ikke er blitt tatt imot når forutsetningen har vært at det skulle foregå på en annen skole enn hjemmeskolen. Kompliserte og tidkrevende skyssordninger og lange skoledager kan i slike tilfeller bli så belastende at tilbudet velges bort.<sup>164</sup> I enkelte sammenhenger kan foreldre og elever også ha følt at morsmålsundervisning på ettermiddags- eller kveldstid går for mye ut over hjemmearbeidet eller begrenser tiden til aktiviteter og samvær med andre barn, inkludert de norske.<sup>165</sup>

Det er også blitt rettet innvendinger mot kvaliteten på opplæringen, inkludert lærerkvalifikasjonene.<sup>166</sup> I enkelte sammenhenger har det vært mulig for skolene å ansette morsmåls lærere med fulle lærerkvalifikasjoner. I mange sammenhenger har man imidlertid måttet

---

<sup>160</sup> Kronikk i Aftenposten 27.8.98: Skolesjef Odd Gudheim: "Styrer politikerne skolen?"

<sup>161</sup> Engen 1998, del 3, upaginert.

<sup>162</sup> Nedberg 1997:53f; Sand Bryhni 1994:223.

<sup>163</sup> Engen 1998, del 3, upaginert.

<sup>164</sup> Nedberg 1997:41-42.

<sup>165</sup> Engen 1998, del 3, upaginert.

<sup>166</sup> Engen 1998, upaginert, del 3. Se også skissen av utviklingen i Oslo kommune, kapittel 1.

basere seg på personale med mangelfull utdanning. Det synes heller ikke alltid å ha vært like enkelt å skaffe til veie egnet læremateriell. Sviktende tilbudsstandard kan dermed ha bidratt til å senke interessen for å utnytte tilbudet.<sup>167</sup>

I enkelte sammenhenger spiller vurderinger knyttet til indre forhold i den enkelte nasjonalitet en rolle. Eksempelvis vil det kunne oppleves som vanskelig, eller umulig, å akseptere lærerkrefter som representerer en sosial klasse eller har et religiøst standpunkt eller politisk syn som er uforenlig med familiens. Politiske forskjeller kan aksentueres i sammenhenger der de historisk har spilt en rolle i større indre konflikter, som i borgerkrigssammenheng.<sup>168</sup> Slike forhold kan etter alt å dømme spille en avgjørende rolle for etterspørselen etter morsmålsundervisning i enkelte tilfeller.

Motsatt kan opplevelse av indre samhold, både innen familien og innad i en minoritetsgruppe, ha betydning for interessen og oppfølgingen av morsmålsundervisningen.<sup>169</sup> Slike verdibaserte ønsker om morsmålsopplæring kan være et uttrykk for minoritetslevenes ønske om at barna skal bevare tilknytningen til hjemlandet, dets språk og kultur. For noen minoriteter kan dette fremstå som et overordnet mål, gjerne knyttet til at man ikke ønsker noen form for assimilering til det norske samfunnet.<sup>170</sup> For andre kan sterk motivasjon for oppfølging av morsmålet være knyttet til forestillinger om tilbakevending til hjemlandet. Slike trekk synes å ha vært typiske i enkelte bosniske miljøer.<sup>171</sup> Segregering, marginalisering og forskansning kan representere ekstreme utslag med til dels svært uheldige konsekvenser.<sup>172</sup>

Identitetstilknyttet motivasjon tilskynder ikke nødvendigvis motivasjon *for* morsmålsundervisning. Det fordrer en positiv identitet eller selvoppfatning. I enkelte sammenhenger konstateres det at identiteten for enkeltindivider snarere må betegnes som negativ - ekstreme varianter av dette benevnes undertiden som etnisk selvhat eller "anti-identitet".<sup>173</sup> Da er risikoen til stede for at en følelse av mindreverd knyttet til etnisk bakgrunn fører til at en søker å unngå å utvikle de trekk som kjennetegner egen kultur, språklige trekk inkludert. En nedprioritering av morsmålsundervisningen kan dermed bli et ledd i en overlagt strategi for å unngå stigmatisering i egne og andres øyne.<sup>174</sup> Særlig synes dette å være en fare i sammenhenger der det er få elever fra en minoritet i klassen eller ved skolen, eller der elevene og deres kultur har svak status i eller utenom skolen.<sup>175</sup> I et bredere perspektiv vil det være viktig å vurdere konsekvensene av det budskap om mindreverd som kan formidles gjennom (latente) assimileringstrekk ved skolens innholdsoppbygging.<sup>176</sup>

---

<sup>167</sup> Engen 1998, upaginert, del 3.

<sup>168</sup> Dette angår blant annet vietnamesiske og bosniske grupperinger. Om den siste: Aasen 1997:123-131.

<sup>169</sup> Sand Bryhni 1994:116f.

<sup>170</sup> Sand Bryhni 1994:216; Engen 1998, upaginert, del 3.

<sup>171</sup> Aasen 1997.

<sup>172</sup> Engen m fl 1996b:107; Aasen 1997:164f.

<sup>173</sup> Engen 1996c:73.

<sup>174</sup> Engen 1998, upaginert, del 3.

<sup>175</sup> Engen 1996c:75; 85.

<sup>176</sup> Skutnabb-Kangas 1981a:313-314; Engen 1996c:73; 89.

Oppfølgingen av tilbudet kan også være preget av at enkelte minoritetsfamilier og -miljøer stiller svakere krav til morsmålsbeherskelse enn til ferdigheter i andrespråket. Synet vil kunne være at majoritetsspråket må mestres like godt som de jevnaldrende majoritetslevene gjør det. Morsmålet, derimot, trenger man bare kunne godt nok til at det fungerer i hjemmet. Dermed kan skole og hjem komme i en arbeidsdelingsposisjon: der er skolens ansvar å sikre god andrespråksundervisning, mens det er hjemmets oppgave å ta vare på morsmålsutviklingen. Hjemmene kan godt i slike tilfeller være opptatt av morsmålskompetansen. Interessen er likevel situasjonsbestemt, knyttet til et tospråklighetsforståelse i familien der morsmålet og majoritetsspråket har ulik status og ulike mål. Morsmålet har hjemmet og den etniske gruppen som arena - majoritetsspråket storsamfunnet.<sup>177</sup>

Engen setter slike trekk inn i et overordnet perspektiv. Han understreker at i de minoritetsgruppene han har undersøkt med dette for øye, er hjemmene i grunnleggende forstand opptatt av at egen kultur, morsmålet inkludert, skal føres videre. Men de stiller i liten grad krav til skolen om å bidra til dette. Denne prioriteringen forstår Engen som situasjonsbestemt og interessebasert: i et utdanningssystem som i alt vesentlig har assimilerende trekk<sup>178</sup> foretar minoritetsmiljøer de valg knyttet til opplæringen som gir de antatt største gevinster med tanke på fremtidig utdanning og yrkesliv.<sup>179</sup>

Slik gjennomgangen viser, er bildet av de forhold som karakteriserer tilbud og etterspørsel knyttet til morsmålsopplæringen svært sammensatt. Det materialet vi har behandlet ovenfor, indikerer at oppfølgingen av morsmålsundervisningen må forstås som en funksjon av en rekke faktorer på såvel tilbuds- som etterspørselssiden. Faktorene hører hjemme på ulike forvaltningsnivåer, og de er preget av komplekse motsetninger og innbyrdes avhengighet. Samvirket mellom faktorene og nivåene spiller etter alt å dømme en selvstendig rolle. Det er grunn til å anta at minoritetsgruppenes prioriteringer også i noen grad avspeiler den bakenforliggende, overordnede innlemmingsstrategi.

Vi antar derfor at man lokalt kan tilby et godt tilrettelagt tilbud med høg pedagogisk kvalitet, uten at dette nødvendigvis blir utnyttet. Det synes å være enkeltfaktorer ved etterspørselssiden som i beste fall bare lar seg påvirke indirekte. På den annen side går vi også ut fra at det vil finnes motivasjon for morsmålsopplæring blant grupper og enkeltelever som ikke møtes med adekvate tilbud fra skolens side.

Morsmålsundervisningens utnyttingsgrad på 48% må forstås i et slikt lys.

## 2.5 Oppsummering og drøfting

Den oppsummerende drøftingen som følger her, bærer i noen grad også momenter som ble behandlet i kapittel 1 videre.

---

<sup>177</sup> Engen 1998, upaginert, del 3; Engen m fl 1996b:71f.

<sup>178</sup> For en operasjonalisering av disse, se Engen 1996c:89.

<sup>179</sup> Engen 1998; upaginert, del 3.



Den språkoppfølging som tilbys minoritets elever i grunnskolen står fram som viktig å belyse også fra en verdibasert synsvinkel. Sjanselighet og resultatlighet er begreper som knytter an til den målsetting om likeverd som skal prege grunnskolens tilbud. Undersøkelser viser imidlertid at for minoritets elevene som gruppe er læringsutbyttet i grunnskolen mindre enn for majoritets elevene. Slik mangel på resultatlighet må forstås i lys av flere ulike forhold, i og utenfor skolen. I grunnskolen vil det være viktig å vurdere om et svakere læringsutbytte må føres tilbake til et skoletilbud som er slik innrettet at det ikke tilbyr minoritets elevene vilkår som representerer reell sjanselighet.

Det vil også være viktig å vurdere om oppdragelsesmandatet er innfridd. Skal skolen være en institusjon som foreldrene føler tilknytning til og ser seg tjent med å bruke, må den ha et innhold som bekrefter verdien av deres egen kulturelle bakgrunn, dem selv og barna, og den må føre oppdragelsen av barna videre langs baner de ønsker. Sett fra minoritets elevenes ståsted betyr det at de i skolens innhold må kunne finne verdibaserte goder som bekrefter livsforklaringene i egen minoritetskultur og i familien. Dette er grunnleggende forutsetninger for at minoritets elevene kan kjenne seg hjemme på skolen, få bekreftet sin verdi som hjemmehørende i to kulturer og dermed få et styrket grunnlag for god identitets- og personlighetsutvikling.

I lys av de trekk som bør kjennetegne (skole)demokratiet bør dessuten skolens innhold, organiseringsformer og arbeidsmåter og dens overordnede målsetting være åpent formulert og godt tilgjengelig. Det utgjør forutsetninger for at også foreldre til minoritets elever kan ta stilling til om den drives på måter de er tjent med. Dette gjelder også formuleringen av den overordnede innlemmingsstrategi som skolen arbeider innenfor.

For denne utredningens formål er det forhold knyttet til morsmålsundervisning og norsk som andrespråk som skal vurderes. Det er pekt på at for disse to fagenes vedkommende tilskyndet ordlyden i M 87 en praksis som langt på veg kunne sies å falle sammen med de ideelle krav som kan stilles til en integreringspolitikk. Formuleringene la vekt på å forstå begge fagfelter som 9-årige tilbud for elever som ønsket dette. For morsmålets vedkommende var de verdibaserte forholdene like sterkt vektlagt som de instrumentelle under M 87. Det samme kan i alt vesentlig sies om norsk som andrespråk.

Avvik mellom formulerte og iverksatte planer er imidlertid det normale på utdanningssektoren. Ambisiøse og vage uttrykk på formuleringssiden, sviktende lojalitet til formulerte planer på lokalnivået, er en generell forklaring på slike avvik. Gjennomgangen ovenfor bidrar til å bekrefte dette bildet også når det gjelder minoritets elevenes språkundervisning. Man har i alt vesentlig gitt uttrykk for å ville føre en integreringspolitikk, også med tanke på det tilbud man har skissert på et overordnet plan for grunnskolen, mens det man har satt ut i livet, er et tilbud som i store trekk samsvarer med de momenter som karakteriserer myk, human assimilering.

Dette kvalitativt baserte bildet bekreftes også av datamaterialet. I kapittel 3 viser tallmaterialet at deknningen i norsk som andrespråk fremstår som bedre enn deknningen i morsmålet.<sup>180</sup> Det

---

<sup>180</sup> Finnmark er et unntak, se kapittel 3, figur 3.2. Etter alt å dømme må dette forklares med utgangspunkt i den store andelen samiske elever.

gjelder tallene for landet som helhet, som nevnt 74% dekning i norsk som andrespråk, 48% morsmålsdekning. Det samme kommer fram av figurene 3.3 og 3.35 i kapittel 3. Samtidig må det understrekes at disse tallene inkluderer de elever som får slik undervisning, *uansett* antall uketimer. GSI gir ikke informasjon om hvor mange uketimer som kanaliseres til den enkelte språkgruppe. Andre undersøkelser, som Nedbergs, gir grunn til å anta at det store flertall av minoritetslevene som mottar morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning, får færre uketimer enn normene skulle tilsi.

Slik nedtoning av morsmåls- og vektlegging av andrespråksundervisningen er trekk som kjennetegner en assimilasjonspreget innlemmingsstrategi.<sup>181</sup> Vi har ikke funnet grunn til å føre nedtoningen tilbake til trekk ved utdanningskontorenes tildelingspraksis.

Den marginalisering av språkopplæringstilbudet som kan konstateres på lokalnivået, er forenlig med en antakelse om at bare fagopplæring uttrykt som en fast beskrevet (obligatorisk) fag- og timefordeling i læreplanene oppleves som bindende og udiskutabel på kommune- og skolenivået. Morsmåls- og norsk som andrespråkopplæringen har manglet et slikt læreplansuttrykk. Vi kan for øvrig ikke se at det finnes pedagogiske grunner til å ha som utgangspunkt at det store flertall<sup>182</sup> av minoritetslever skal være unntatt fra den form for obligatorisk morsmålsundervisningen som ellers ligger til grunn for forståelsen av opplæringstilbudet til majoritetslevene.

Ulike innfallsvinkler til minoritetslevenes språkopplæring er blitt gjennomgått. Verdibaserte begrunnelser for morsmålsopplæringen er behandlet, og vi har pekt på at betydningen av disse ofte underkjennes i empirisk orienterte studier.<sup>183</sup> Vi finner grunn til å påpeke at hvis man nedtoner morsmålets plass i grunnskoletilbudet for enkeltgrupper, setter man samtidig grunnleggende verdier knyttet til disse barnas opplæringstilbud i grunnskolen, til side.

Undervisning *i* og *på* morsmålet er ytterligere belyst med en gjennomgang av morsmålets betydning for den første sosialiseringen og identitetsutviklingen, for lese- og skriveopplæringen, for begrepsutviklingen og det bredere utbyttet av fagopplæringen og for internasjonalt samkvem. Synspunkter på morsmålets betydning for læringen av norsk som andrespråk er også behandlet.

Det er ingen faglig uenighet om betydningen av at minoritetslever møtes med god morsmålsopplæring i grunnskolen.<sup>184</sup> På dette feltet har de det samme behov som majoritetslevene. Dette synspunktet gjelder ikke bare den første lese- og skriveopplæringen. Det har bredere gyldighet, og bør ikke minst knyttes til den rett barn har til å bli undervist på et språk de forstår. Fram til det kan skje på norsk, kreves det for mange minoritetslever undervisning i norsk som andrespråk i fem til sju år. Også med hensyn til dette hersker det faglig konsensus.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> For en operasjonalisering av strategiene, se Engen 1996c:88-89.

<sup>182</sup> "... det store flertall ..."; tilbudet til samiske elever representerer et unntak.

<sup>183</sup> Det samme kan for så vidt sies om den offentlige debatten, som har vært preget av en blanding av interessebasert argumentasjon og moralisering.

<sup>184</sup> Hyltenstam 1996b:208 (konsensusrapporten).

<sup>185</sup> Hyltenstam 1996b:207 (konsensusrapporten).

Dessuten kreves det tospråklig fagundervisning for at minoritets elevene ikke skal utvikle huller i den grunnleggende fagkunnskapen - huller som har en tendens til å arte seg som økende avstand til majoritets elevenes læringsutbytte. Dette kan neppe uttrykkes klarere enn hos Øzerk: "*Skolens manglende opplegg for tospråklig fagopplæring (...) er et stort hinder for at mange morsmålsdominante tospråklige barn kan få en faglig utbytterik skolegang.*"<sup>186</sup>

Vi kan ikke se at 3-5 uketimer morsmålsundervisning rekker til både grunnleggende lese- og skriveopplæring og tospråklig fagundervisning. Vi slutter oss til Statens utdanningskontor i Hedmark, som peker på faren for at normen på 3-5 uketimer lokalt fungerer som en øvre innsatsgrense,<sup>187</sup> uavhengig av ordlyden i rundskrivene F-47/87 og F-101/89 og på tross av formuleringene i § 7 i grunnskoleloven.

Om betydningen av særskilt norskundervisning hersker det knapt politisk eller faglig uenighet. Både deltakelse i arbeidsliv, i sosiale sammenhenger og på ulike trinn i utdanningssystemet krever god norskkompetanse. Å beherske norsk er også viktig for forvaltningen av en identitet som medlem både av en kulturell minoritet og av det større norske fellesskapet. Utnyttingsgraden av særskilt norskundervisning på 74%, slik den kommer fram i GSI-data, skjuler det forhold at det store flertall av disse elevene etter alt å dømme mottar norsk som andrespråksundervisning i færre timer pr uke enn normen for den *ordinære* norskundervisningen.

En balansert utvikling av både norsk- og morsmålsferdighetene krever at skolen har syn for de sosiale sammenhenger elevene inngår i, i og utenfor skoletiden. Når det er mulig, bør en søke å finne god balanse mellom minoritets elevenes identifisering med henholdsvis majoritets- og minoritets elever. Samhandling med elever fra egen kultur er viktig for språk- og identitetsutviklingen; omgang med norske elever for utviklingen av norsk språk og en identitet som hjemmehørende i to kulturer.

I lys av denne utredningens formål er det viktig å forstå utnyttingsgraden av språkundervisningen rett. Vi har fokusert spesielt på morsmålsundervisningen. Det er villedende å se omfanget av elever som mottar morsmålsundervisning, 48%, som et uttrykk bare for kommunenes og skolenes tilbud om slik undervisning. Det timetall som tilbys i morsmålsundervisningen, må forstås som en funksjon av en rekke faktorer som dels griper inn i hverandre: overordnet innlemmingspolitikk i riket, statens styringsmidler og sammensettingen av dem, utdanningskontorenes tilsynspraksis og reaksjonsformer, politiske prioriteringer lokalt, administrativ praksis på kommune- og skolenivå og til slutt den enkelte skoles og lærers praksis. Til sammen utgjør dette et konglomerat av økonomiske og ideologiske forhold på ulike forvaltningsnivåer. Foreldres holdninger i samarbeidsutvalg og styrer er også en faktor.

Det timetall som etterspørres, må på samme måte forstås som en funksjon av en rekke ulike faktorer som kjennetegner den enkelte minoritetskultur og medlemmenes forhold til majoritetssamfunnet, inkludert fortolkningen av tilbudets verdi og nytte i forhold til egen livssituasjon. Forståelsen av etterspørselssiden er preget av utprøvende forskning snarere enn av etablert konsensus. Vi finner likevel grunn til å peke på at forhold som knyttet til kvaliteten på

---

<sup>186</sup> Øzerk 1997c:181.

<sup>187</sup> Statens utdanningskontor i Hedmark, Utdanning 1995:10.

undervisningen og organiseringen av den, er av særlig betydning. Faktorer som etnisk basert selvfølgelig, perspektiver på tilbakevending, internt samhold i minoritetskulturen, indre forhold i den enkelte familie og synet på verdien av morsmålet kan også være av betydning. Enkelte av disse faktorene vil være påvirket av ytre forhold, som blant annet nasjonens innlemmingspolitikk og den enkelt minoritetsfamilies fortolkning av denne.

Etterspørselen etter morsmålsundervisning bør dermed etter alt å dømme forstås i lys av faktorer som dels er primært autonome, dels primært tilbudsrelaterte, dels samvirkende.

## 3 Data og dataanalyse

Hensikten med dette kapitlet er å lete etter sammenhenger mellom ressursbruk og elevtall, slik de eventuelt fremtrer fra *GrunnSkolens Informasjonssystem, GSI*. Videre skal ressursbruken forsøkes relatert til ulike kommunale karakteristika.

### 3.1 Data

Data som inngår i denne analysen stammer primært fra *GrunnSkolens Informasjonssystem* med telledato 1. september 1997, supplert med kommunale data som skal bli nærmere beskrevet. GSI registreres årlig ved hver skole og/eller ved hvert skolekontor, og baseres på manuelt utfylte skjema som deretter registreres i relasjonsdatabasen ACCESS 2.0. For vårt formål er basen, men uten skolenes spørrespåk, konvertert til ACCESS 7.0.

GSI består av ulike undertabeller der tabellene *adresse*, *gruppe A*, *gruppe B* (samt flere) skal inneholde de samme enheter (=skoler og/eller skolekontorer), men med ulike opplysninger. Undertabellen *Gruppe E* inneholder en datalinje for hvert minoritetsspråk ved hver skole. Innholdet av *adresse* er for dette formål selvforklarende. *Gruppe A* inneholder opplysninger som går på skolens størrelse. *Gruppe B* inneholder opplysninger om skolens planlagte timetall. Det gjelder minstetimetall (*B01*), ekstratimer, særskilt norskundervisning for språklige minoriteter (*B06*), morsmålsundervisning for språklige minoriteter (*B07*) med mer. Opplysningene er dels spesifikke for 6-åringer, øvrig barnetrinn og ungdomstrinn. Enkelte poster skiller ikke innen barnetrinn.

*Gruppe E* inneholder, for hvert enkelt minoritetsspråk ved hver skole, antall elever i hvert klassetrinn 1. -10., kjønnsfordeling klassetrinnene samlet, samt antall elever som får henholdsvis morsmålsopplæring og særskilt norskundervisning, klassetrinnene samlet. *Hva tilbudet går ut på er ikke registrert.*

*Gruppe B* gir altså opplysninger om samlet ressursbruk til norskundervisning for språklige minoriteter og morsmålsopplæring, men *samlet* for alle språkgrupper ved skolen. *Gruppe E* angir antall elever i hver språkgruppe. For skoler med bare én språkgruppe vil det være mulig å få et bilde av ressursbruken på en språkgruppe. Det er 535 slike skoler, men disse representerer bare 3% av minoritetselevne. *Gruppe E* gir riktignok informasjon om både antall som kan få et tilbud og antall som mottar tilbud, men vi vet ikke hva tilbudet består av. Videre gir *gruppe E* informasjon om antall elever på hvert klassetrinn, mens *gruppe B* gir informasjon (samlet for alle språk) på tre klassetrinnsnivåer; 6-åringer, øvrig barnetrinn og ungdomstrinn.

*Som en følge av disse forholdene er ressursbruken til den enkelte språkgruppe ikke tilgjengelig gjennom data i GSI.*

Enkelte skoler har ført opp samisk som "språklig minoritet" i *gruppe E*. Dette er ikke fjernet fra analysene fordi en må anta at dersom skolene har samisk i *gruppe E*, så har de også i *gruppe B*, som del av den samlede timeressursen. Fjerning vil føre til feilaktig ressursbruk på øvrige språk.

GSI kunne hatt flere interne kontroller: Som nevnt skulle *adresse, gruppe A, gruppe B* inneholde identiske enheter, noe de ikke alltid gjør (manglende referanseintegritet). I den ene tabellen kan en skole være såkalt nedlagt, mens den i et annet skjema ikke er det. Det er heller ingen logisk kontroll med at timetallet som er registrert i *gruppe B* står i rimelig forhold til elevtallet timene skal betjene i *gruppe E*. Det kan også være flere som føres som mottakere av et tilbud enn som kan motta det. (I slike tilfelle er det her korrigert ned til at andel = 1.) Det er avdekket en rekke slike "mistenkkelige" forhold.<sup>1</sup> Materialet inneholder derfor flere mulige feil som ikke er rettet opp og som gjør tolkning av analysene usikre.<sup>2</sup>

Antall potensielle feil er stort, noe som gjør avanserte dataanalyser lite hensiktsmessig å bruke. Det kan tenkes at rektorene legger inn timer i GSI for forventede elever. Det kan tenkes at elevene er registrert på skolekontoret, mens timene registreres på skolen eller dette i kombinasjoner.<sup>3</sup> Det er eksempel på at et skolekontor har ført antallet som får tilbud, uten å føre hvor mange som kunne fått tilbudet. Dekningsandeler blir da ikke tilgjengelig og/eller de blir gale på et aggregert nivå. Det kan også tenkes at utfylling av skjemaet ikke har høy nok prioritet på skolenivået.

Tabellen *språk* inneholder språknummer og språknavn.

De kommunaløkonomiske data stammer fra 3 ulike kilder. Opplysninger om kommunestørrelse med mer stammer fra *Norsk samfunnsvitenskapelige datatjenestes kommunedatabase* (NSD, 1998). En hypotese er at en kommunes økonomiske handlingsrom påvirker prioriteringen av minoritetslevenes tilbud om morsmåls- og norsk som andrespråksundervisning.<sup>4</sup> Videre har KUF stilt til disposisjon variabler om reisetid til kommunesenter og antall innbyggere som bor "spredtbygd" (KUF 1998).

De kommunaløkonomiske data er samlet i tabellen *komøk*, en linje for hver kommune.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Departementet har ikke hatt mulighet til å gjøre noe med det innen den tidsramme vi skulle gjøre våre analyser.

<sup>2</sup> Departementet har ikke sett seg i stand til å finne ut av denne type registreringer. Slike mulige feil er dokumentert i side 4-10 i appendix. Det er f. eks. 33 skoler med timer for 6-åringer uten å ha 6-åringer, det er 24 skoler med timer på barnetrinnet uten å ha elever og det er 23 ungdomsskoler med timer uten elever. F. eks. opererer Innbygda skole i Trysil med henholdsvis 343 timer morsmål og 456 timer norsk for 6-åringer, men har registrert kun én minoritetspråklig elev som går i 6.klasse. Denne type mulige feil vil normalt dempes når en arbeider på et aggregert nivå (kommune), men i dette tilfellet er det altså en skole og en elev i hele kommunen. På grunn av dette fremtrer kommunen Trysil (og kommuner i samme kommunegruppe) som særlig ressursbrukende i regresjonsanalyser mm. (f.eks side 78 og 82 i appendix). Trysil er forsøkt fjernet, men da dukket det opp en rekke nye "store avvik" som analysen nå blir følsom overfor.

<sup>3</sup> I så tilfelle skulle de kommunale analysene har rett datagrunnlag, så sant ingenting er dobbeltført.

<sup>4</sup> Uttrykk for en kommunes økonomiske handlingsrom er hentet fra Langørgen og Aaberget 1998.

<sup>5</sup> Appendix, side 142, har et "kart" over databasen og hvilke tabeller som er utviklet. Appendix gjengir dessuten all programkode (SQL i GSI-basen). De endelige datasettene er overført til programmet SYSTAT (1997) der alle analyser er utført.

## 3.2 Analysenivåer

1. **Fylkesnivå.** På fylkesnivå har vi sett på dekningsgrad av morsmåls- og særskilt norsktilbud.
2. **Kommunenivå.** Her har vi sett på ressursbruk pr elev med mer, og sammenholdt dette mot ressursbruk på skolene samt ulike kommunaløkonomiske data. En har tilgang til antall språk kommunen må forholde seg til, men ressursene er som nevnt ikke fordelbare på de ulike språk.
3. **Skolenivå.** På sammen måter som for kommuner kan en se på ressursbruk pr elev med mer, men ressursene kan ikke koples opp mot enkeltspråk.<sup>6</sup>
4. **Språknivå.** En kan her finne hvor stor språkgruppen er i landet, og andelen elever i språkgruppen som har et tilbud. Dessverre vet en ikke omfanget av dette tilbudet.

*Hovedproblemet for vårt formål er som før omtalt at ressurser ikke kan koples til enkeltspråk på noen måte.*

## 3.3 Hvilke variabler er undersøkt

Det er viktig å komme frem til informative mål. Hvis en analyserer f.eks. "totalt antall timer", vil en kunne få tilsynelatende gode "forklaringer" basert på antall elever, skolestørrelse etc. Men det må være opplagt at den totale ressursbruken øker med antall elever. Vi har derfor valgt ut enkelte forholdstall.

**TN\_E** = timer norsk pr elev. Dette kan beregnes på skolenivå, kommunenivå og på fylkesnivå. Variabelen er beregnet separat for 6-åringer, øvrig barnetrinn og ungdomstrinn, samt samlet uansett trinn. Variabelen må slå sammen alle språkgrupper.<sup>7</sup>

**TM\_E** = timer morsmål pr elev og språk. Dette kan beregnes på skolenivå, kommunenivå og på fylkesnivå. Fordi en ikke kan finne timebruket for enkeltspråkene, må en se på gjennomsnittstilbudet ulike språk får.<sup>8</sup> Variabelen kan også beregnes på 3 ulike klassetrinn som for TN\_E. På kommunenivå teller samme språket på flere skoler bare en gang, slik at rasjonalisering ved å flytte elever med samme språk sammen vil kunne komme frem.

For begge disse variablene gjelder at gruppestørrelsen vil påvirke resultatet mye. Derfor vil samme tall kunne fortone seg svært ulikt for elevene, avhengig av hvordan undervisningen er organisert i grupper. Hvordan undervisningen praktisk er organisert går ikke frem av GSI. I rundskriv F-47/87 heter det at morsmålsundervisningen kan deles opp i grupper på 12.

---

<sup>6</sup> Dette kunne som nevnt ha blitt gjort for 535 skoler med bare ett språk, disse skolene dekker bare 3% av de minoritetselevne og 15% av alle elever i skoler med minoritets elever. Vi har derfor besluttet å ikke gjøre dette.

<sup>7</sup> På grunn av måten GSI er konstruert.

<sup>8</sup> Det er dividert også på antall språk fordi timene ikke kan identifiseres til enkeltspråk. I en kommune med 2 barn med ulike språk og i en annen kommune med 2 barn med like språk, vil et samlet timetall på f.eks. 100 timer i hver av kommunene i den første kommunen bety at eleven i snitt får 50 timer, men i den andre kommunen at eleven får 100 timer. For store kommuner derimot, kan det reises tvil om dette blir et godt mål, for her vil "antall språk" og "antall elever" kunne følges ad, og det medfører at en på et vis "dividerer på elevtall 2 ganger".

Variabelen **TM\_G** beregner timer morsmål pr gruppe dersom 12-elev-regelen er benyttet maksimalt. Dette er gjort på kommunenivå og skolenivå. På kommunalt nivå er "antall grupper" beregnet som om alle elevene i en språkgruppe kunne vært samlet, uansett skole. På skolenivå er gruppene beregnet separat på hver skole. Denne variabelen skulle løse innvendingen som vi har reist mot variabelen **TM\_E**. Men fortsatt er det en hypotetisk variabel, fordi en påtvinger skoler og kommuner en forutsetning om 12-elevsgrupper.

I utskriftene er det en siste bokstav **1, B, U, T** som henholdsvis betyr 1.klasse; barnetrinn; ungdomstrinn; totalt.

**ANDNOR** = andel elever som får (et eller annet) tilbud om særskilt norskundervisning (det samme som prosent dividert på 100). Dette er registrert på enkeltspråk, men ikke på klassetrinn.

**ANDMOR** = andel elever som får (et eller annet) tilbud om morsmålsundervisning. Dette er registrert på enkeltspråk, men ikke på klassetrinn.

Disse variablene kan beregnes på skolenivå, kommunenivå, fylkesnivå og språknivå. Dessverre er altså omfanget av tilbudet ikke kjent. I de tilfeller der undervisning er ført på skolekontoret og ikke enkeltskolene, kan det bli feil fordi skolekontoret i noen tilfelle bare har ført antall som fikk tilbud og ikke også hvor mange som kunne fått tilbud.

Etter forslag fra KUF har vi også sett på

**TN\_B01** = timer norsk i forhold til minstetimetallet skolen kan ha, og

**TM\_B01** = timer morsmål i forhold til minstetimetallet skolen kan ha.

Disse skulle spesielt sammenliknes med "skolens villighet til å gi ekstra timer ut over minimum", **TX\_B01**, som departementet bruker som mål i andre sammenhenger.

### 3.4 Mulige forklaringsvariabler

#### *På kommunalt nivå*

**ANTENHET** = antall skoler i kommunen

**TX\_B01** = totalt antall delingstimer og spesialundervisning i forhold til minstetimetallet skolen må ha.

**ANTSPRAK** = antall ulike språk som er representert i kommunen

**ANTALL97** = innbyggertall i 1997



**INDBUKOSTNAD** = indeks for bundne kostnader<sup>9</sup>

**INDFRIDISPIN** = indeks for frie disponible midler en kommune har etter at lovpålagte tiltak er dekket<sup>8</sup>

**KOMGRUPPE** = En kommunegruppering basert på folketall, bundne utgifter og frie midler<sup>8</sup>

**INDBUUTDANNI** = indeks for bundne utgifter til utdanning<sup>8</sup>

**ANDELITEN** = andel av samlet elevmasse som går på skoler med færre enn 100 elever

**ANDELSLITEN** = andel av skolene i en kommune som har færre enn 100 elever

**RELSPREDT** = andel av befolkningen som bor spredtbygd

**G\_REISETID** = gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret

**E01\_A15 = E01M/A15D** = andel av elevene i kommunen som er minoritetsspråklige

**FYLKENR.**

### *På skolenivå*

**TX\_B01** (som over, men på skolenivå)

**ANTSPRAK** = antall språk registrert på skolen

**A15D** = skolestørrelse (antall elever)

**E01M** = antall minoritets elever på skolen

**E01\_A15 = E01M/A15D** = andel minoritets elever på skolen

### *På språknivå*

Språkene ikke kan koples til de forklaringsvariabler vi har benyttet. Språkene kan studeres ut ifra rangeringer på størrelse, dekningsgrad etc.

Alle andeler og forholdstall er beregnet på det aktuelle datareduksjonsnivå. Dette medfører rett vektning, men også at f eks ANDMOR for et fylke vil være forskjellig fra gjennomsnittet av ANDMOR-tallene for fylkets kommuner (fordi kommunene har ulik størrelse).

---

<sup>9</sup> Langørgen og Aaberget 1998

### 3.5 Empiriske metoder

Det er laget svært mange grafiske plot der en variabel er plottet opp mot en annen. Der det er naturlig er det lagt inn en glatting, "LOWESS", som er en "glidende regresjon".<sup>10</sup> Hensikten med dette er å lete etter sammenhenger uten å legge til grunn strenge lineære modeller som ligger implisitt i korrelasjoner og regresjoner. På figurer med mange punkter kan det skje at punktene blir liggende å dekke hverandre, og det vil kunne gi et feilaktig visuelt inntrykk. Punktene er derfor svakt "ristet" ved at plasseringen er tillagt en liten tilfeldig forflytning. Det vil derfor fremtre en liten sverm omkring punktet fremfor bare en markering. Enkelte av plottene har logaritmisk skala. Dette er gjort for å få spredning av dataene som ellers ville blitt en stor klump. Rette linjer i et slikt plot indikerer dessuten en multiplikativ sammenheng.

Det er utført enkelte regresjoner i det kommunale datasettet, men vi vil advare mot tolkninger, både fordi den samlede forklaringsevnen med våre forklaringsvariabler er svak, samtidig som plottene viser at det ofte ikke er tilstrekkelig lineært til at en regresjonsmodell er tilrådelig å bruke. Likeledes er regresjonsanalyse sårbar overfor ulike typer datafeil og ekstremer, som vi vet det er en god del av i dataene. Det er utført regresjoner både med en additativ modell og med en multiplikativ modell (logarimer).

Variablene timer pr. elev er regnet ut separat for tre ulike alderstrinn og samlet. Antallet variabler som kan studeres blir stort. Det er brukt prinsippal faktoranalyse for å om mulig redusere antall variabler som skal vurderes.

### 3.6 Samlede konklusjoner

Det tas igjen forbehold mot feil i data og at konklusjonene er basert på det bilde av forholdene som fremtrer gjennom GSI:

*Variasjonen i norsk- og morsmåstilbudet lar seg i liten grad forklare med de variabler som er brukt her. Selv om det er funnet såkalte signifikante faktorer, er deres forklaringsevne svak.*

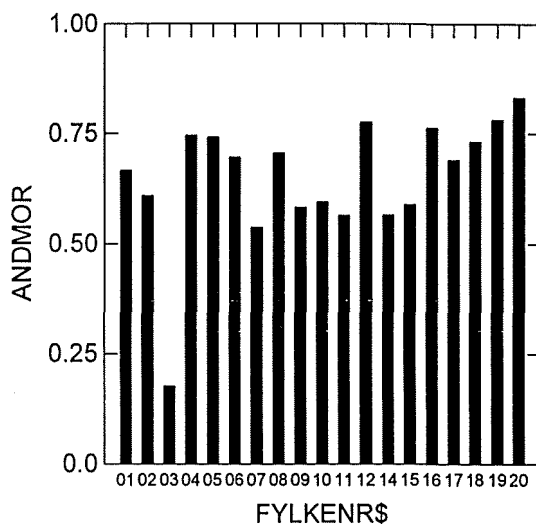
*Morsmåstilbudet framstår som svakere enn norsktilbudet. Se spesielt figurene 3.3, 3.22, 3.32 og 3.35.*

---

<sup>10</sup> Chambers m fl 1983.

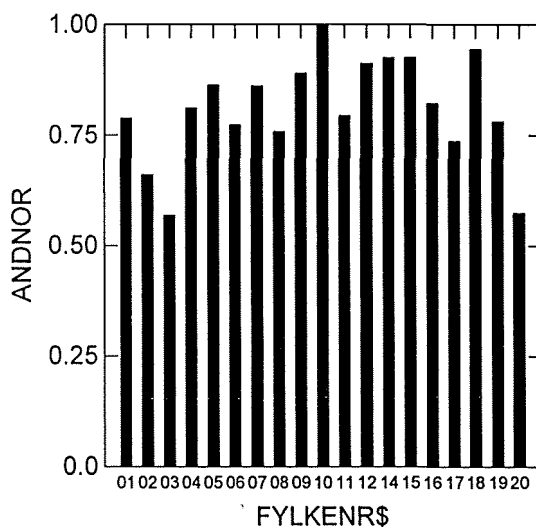
### 3.7 Fylker

Figuren viser andel av alle minoritetselever som har et morsmåls-tilbud, hvert fylke for seg. Oslo (03) skiller seg ut. Gjennomsnitt for landet er 47,7%.



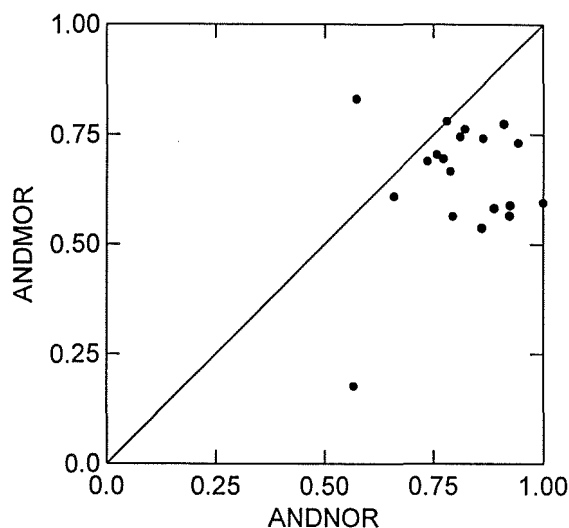
Figur 3.1

Figuren viser andel av alle minoritetselever som har et eget norsk-tilbud, hvert fylke for seg. Oslo (03) og Finnmark (20) skiller seg ut. Gjennomsnitt for landet er 74%.



Figur 3.2

For hvert fylke er andel elever som får morsmål plottet mot andelen som får norsktilbud. Skråstrekken markerer lik dekning av morsmål og norsk. Oslo skiller seg ut ved å ha lavest morsmålsdekning og lavest norskdekning (punktet nederst midt på). Finnmark skiller seg også ut ved å ha bedre morsmålsdekning enn norskdekning (punktet i øvre trekant over diagonalen).



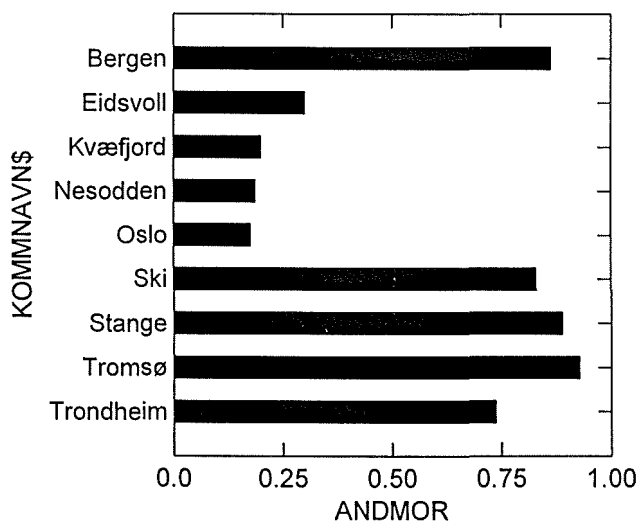
Figur 3.3

Dette kan skyldes at samisk og finsk behandles forskjellig fra minoritetspråk ellers. For øvrig opptrer fylkene rimelig likt, sett under ett.

### 3.8 Kommuner

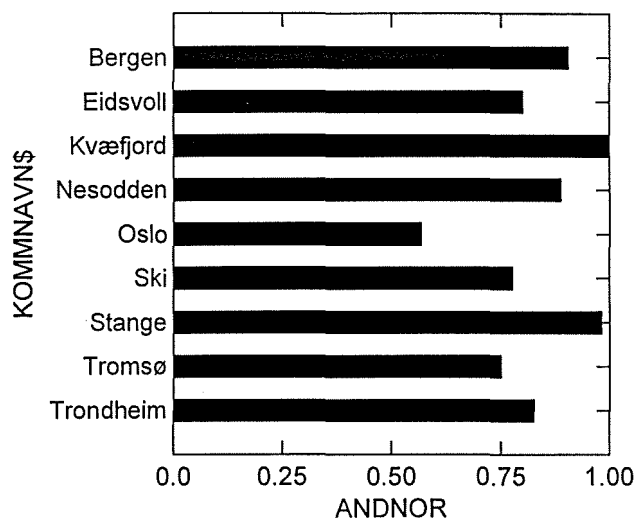
#### *Noen utvalgte kommuner*

Diagrammet gir et bilde av variasjonen i dekning av morsmålsundervisning mellom noen utvalgte kommuner. Det synliggjør ulikheter i tilbudet mellom de tre største byene, viser forskjeller mellom enkelte landkommuner og spredningen i tilbudsomfang i noen kommuner i samme utdanningsregion (Oslo og Akershus).



Figur 3.4

Diagrammet gir et bilde av variasjonen i dekning av norsk som andrespråksundervisning mellom ulike kommuner. Det synliggjør også den relativt høgere dekningen i norskundervisningen, jfr fig 3.4.

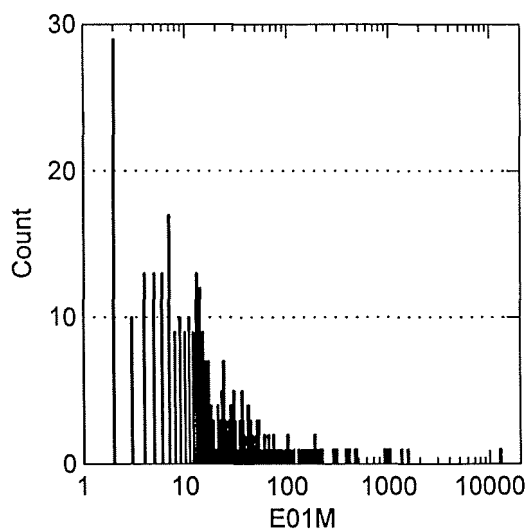


Figur 3.5

### Alle kommuner

Det er 374 kommuner med minst én minoritetselev, og altså 61 kommuner helt uten slike elever. Disse 61 kommunene inngår ikke i denne undersøkelsen. Det gjennomsnittlige antall minoritetslever blant de 374 er 89, mens mediantallet er 14 (halvparten av de 374 kommunene har færre enn 14 minoritetslever).

Fordeling av minoritetslever på kommunene. **E01M** er antall minoritetslever. Det er 24 kommuner med én elev (vanskelig å se på figuren), det er 29 kommuner med 2 elever, 10 kommuner med 3 elever osv. Kommunen helt til høyre med over 10000 (12662) elever er Oslo.

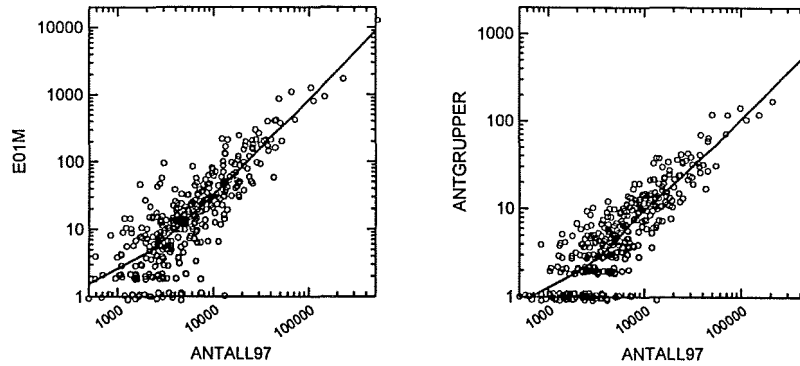


Figur 3.6

Settes antall minoritetslever opp mot kommunestørrelse med en logaritmisk skala, viser disse en sterk lineær sammenheng.

ANTGRUPPER er antall grupper à 12 elever, hvert språk for seg. Også denne viser samme mønster.

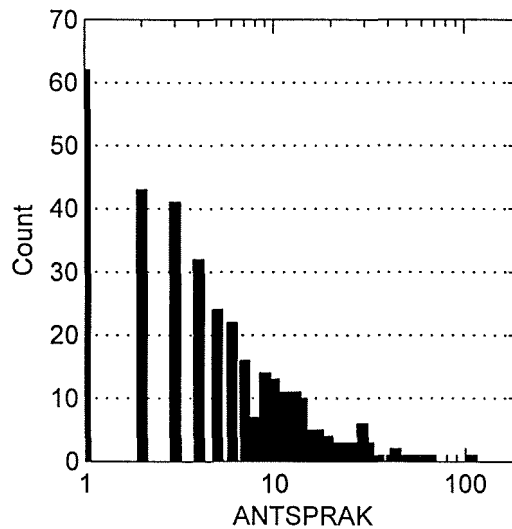
Figur 3.7



I den logaritmiske skalaen forklarer kommunestørrelse nesten 80% av variasjonen i elevtall. Omgjort til vanlig skala blir sammenhengen ca.  $E01M = 0,0003 * ANTALL97^{1,26}$

Fordeling av kommunene etter antall språk som er representert i kommunen: 63 kommuner har ett språk, 43 har 2 språk osv. Oslo til høyre har 108 språk. 37 kommuner har 20 eller flere språk. Medianverdien er 5 språk, mens gjennomsnittet er 8,7 språk.

Figur 3.8



Som nevnt i innledningen kan en se på timetall pr elev på tre klassetrinn og samlet, og andel som får tilbud. Dette gjelder både morsmål og norsk. Det vil redusere volumet av analysene om en kan studere færrest mulige variabler.

```
Undersøker samvariasjon mellom variabler som ønskes forklart:
Prinsipal faktoranalyse.
>>MODEL TN_E1 TN_EB TN_EU TM_E1 TM_EB TM_EU ANDMOR
ANDNOR
>ESTIMATE / METHOD=PCA LISTWISE CORR ROTATE= VARIMAX
Latent Roots (Eigenvalues)
1 2 3 4 5 6 7 8
2.55 1.52 0.92 0.80 0.73 0.62 0.56 0.30
Rotated Loading Matrix (VARIMAX, Gamma =1.0000)
```

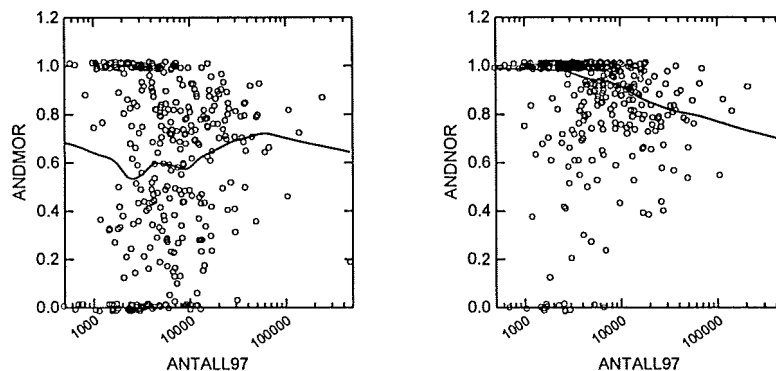
	1	2
TN_E1	0.08	0.65
TN_EB	0.05	0.69
TN_EU	0.27	0.64
TM_E1	0.67	0.19
TM_EB	0.68	0.34
TM_EU	0.83	0.11
ANDMOR	0.65	-0.28
ANDNOR	-0.03	0.64
Percent of Total Variance Explained		
	1	2
	26.34	24.58

### Konklusjoner:

- Norsk og morsmål har liten lineær samvariasjon og må analyseres videre hver for seg.
- Både for norsk og morsmål (hver for seg) har klassetrinnene lineær samvariasjon, slikt at det er tilstrekkelig å se på klassetrinn samlet. Det er også lineær samvariasjon mellom volum pr elev og andel som mottar tilbud.
- Vi vil likevel analysere både volum og andel fordi vi da får mest mulig gjennomgående variabler gjennom de ulike nivåene fylke, kommune, skole og språk.

Andel morsmåls- og norskdekning mot kommunens folketall, folketall med logaritmisk skala.

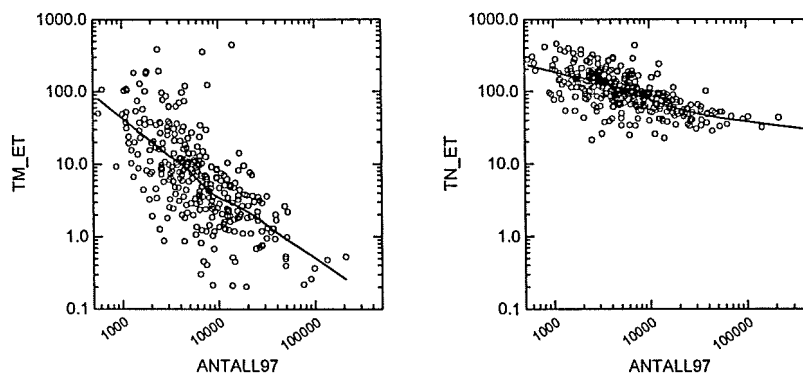
Ingen trender er å se.



Figur 3.9

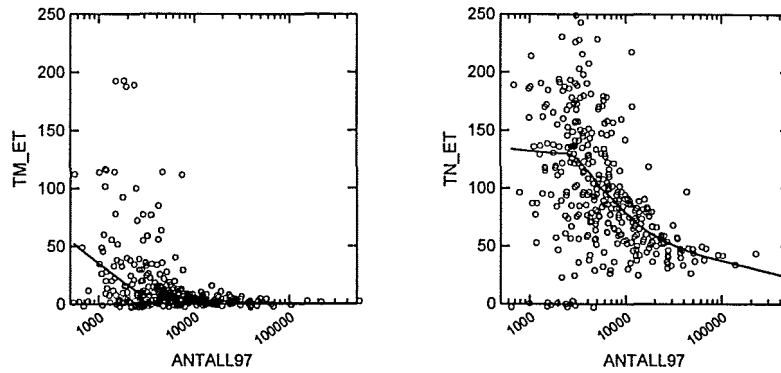
Morsmålstimer og norsktimer mot folketall i 1997.

Større kommune medfører flere elever (fig 3.7) og mulighet for bedre ressursutnyttelse. Se også fig 3.12



Figur 3.10

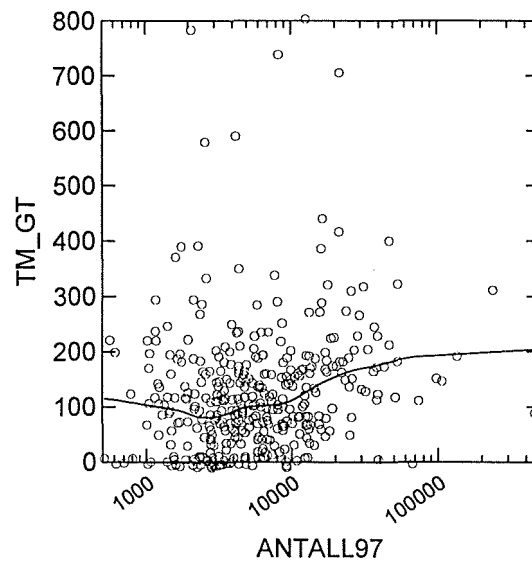
Samme figur som over (3.10), men med "vanlig" vertikal akse:



Figur 3.11

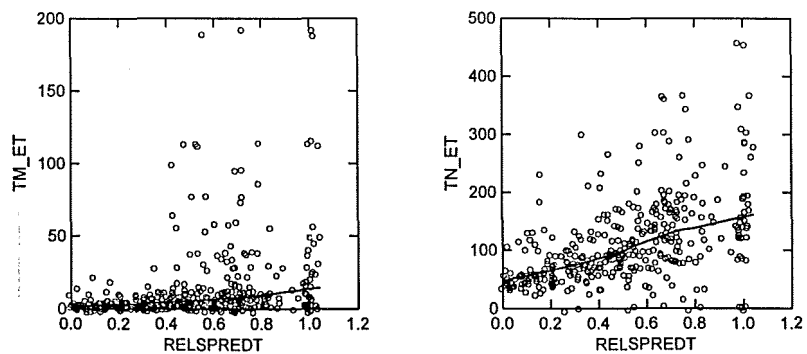
Morsmålstilbudet i timer pr mulig gruppe à 12 elever, hele kommunen under ett.

Ingen bestemt struktur. Dette tyder på at 12-gruppe-regelen er i funksjon.



Figur 3.12

Morsmålstimer og norsktimer mot relativ spredtbygdhet. (Andel av befolkning som bor spredtbygd: 0=ingen bor spredtbygd, 1= alle bor spredtbygd).<sup>11</sup>



Figur 3.13

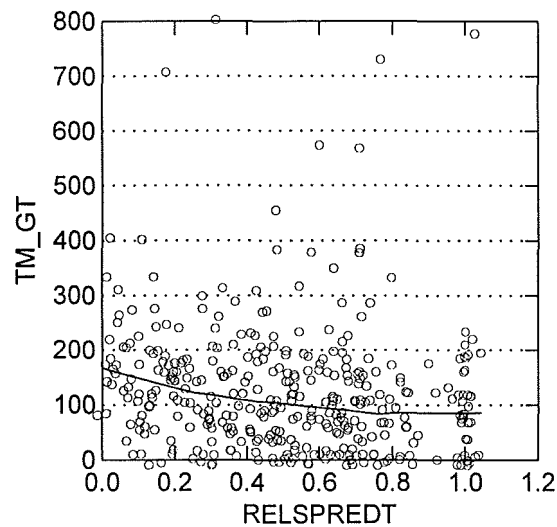
<sup>11</sup>Tre kommuner med TM\_ET>300 timer, og en kommune med TN\_ET>1000 timer er fjernet.



TM\_GT mot relativ spredbygdhet.

Det er et fallende tilbud med økt spredbygdhet (fra ca. 170t til 90t), men det er stor spredning. (Sammenhengen er ikke "signifikant" ved formell test).

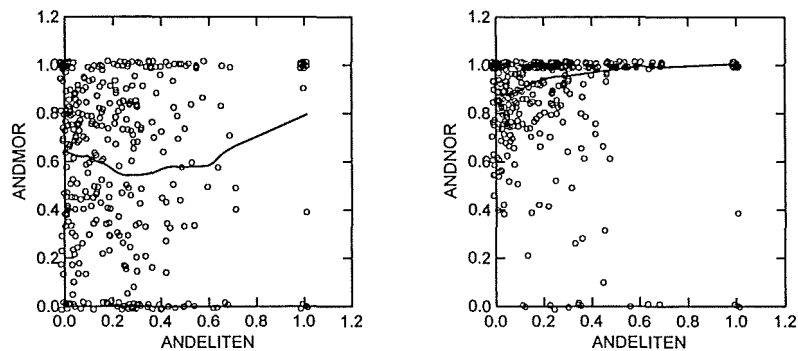
Kommunene som ikke gir et tilbud er spredt over hele skalaen av spredbygdhet.



Figur 3.14

Andel morsmåls- og norskdekning mot ANDELITEN

(Andel av alle barn i skoler med færre enn 100 elever: 0= ingen barn i slike skoler, 1= alle barn i slike skoler; Et mål på skolestruktur)



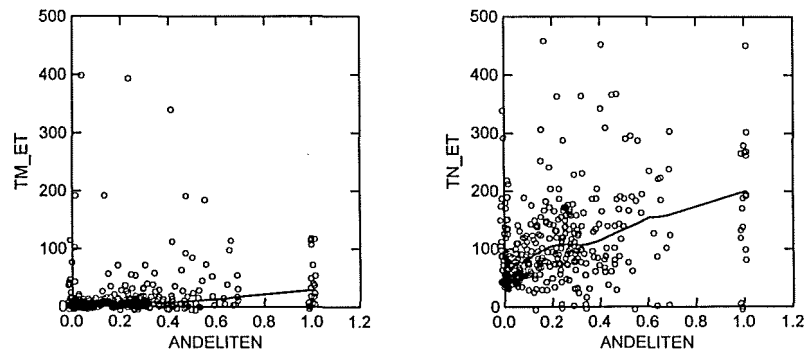
Figur 3.15

Dekningen er best i småskoler, men det er et variert bilde der skolestrukturen er blandet.

Morsmålstimer og norsktimer mot skolestruktur.

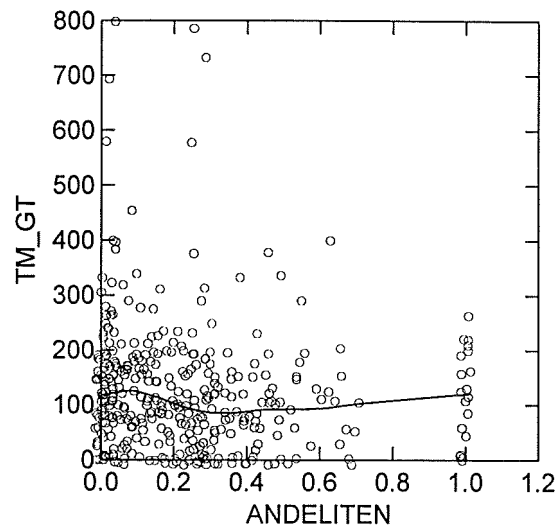
Vi konstaterer et økende timebruk med mer små skoler.

En kommune med TN\_ET > 1000 timer er fjernet.



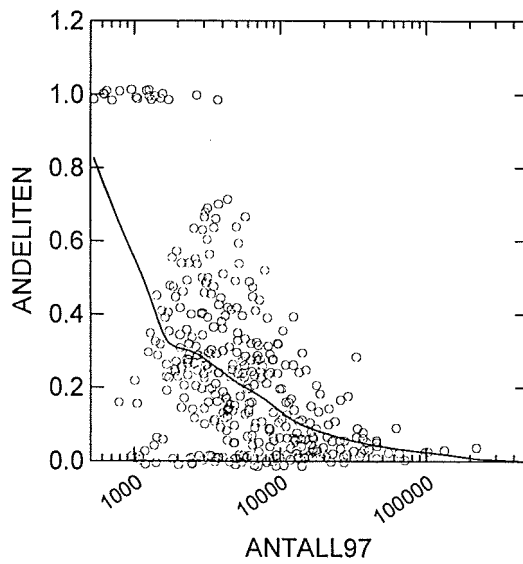
Figur 3.16

Timetilbudet til grupper totalt (hele kommunen under ett) er stabilt mot skolestruktur, men det er stor variasjon.



Figur 3.17

Det er samvariasjon mellom skolestruktur og kommunestørrelse. Andel av samlet elevmasse som går på skoler med færre enn 100 elever synker med økende innbyggertall i kommunen (i 1997).



Figur 3.18

## *Kommunaløkonomiske faktorer*

Kommuneøkonomi kan være en utslagsgivende faktor for satsingen på språkundervisning for minoritetselever. Imidlertid kan "kommuneøkonomi" være komplisert å kvantifisere, fordi så mange ulike forhold kan variere. Statistisk sentralbyrå har utviklet en modell og en indeks for kommunenes bundne og frie ressurser, og også laget en gruppering der disse samt folketall er brakt inn.<sup>12</sup>

### Kommunegruppering : Folkemengde og økonomiske rammebetingelser.

- 1 De 4 største byene.
- 2 De 10 kommunene med høyest fri disp inntekt ("kraftkommuner").
- 3 Små kommuner med lave bundne kostnader
  - b Middels frie disponible inntekter
  - c Høye frie disponible inntekter
- 4 Små kommuner med middels bundne kostnader
  - a Lave frie disponible inntekter
  - b Middels frie disponible inntekter
  - c Høye frie disponible inntekter
- 5 Små kommuner med høye bundne kostnader
  - a Lave frie disponible inntekter
  - b Middels frie disponible inntekter
  - c Høye frie disponible inntekter
- 6 Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader
  - b Middels frie disponible inntekter
  - c Høye frie disponible inntekter
- 7 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader
  - a Lave frie disponible inntekter
  - b Middels frie disponible inntekter
  - c Høye frie disponible inntekter
- 8 Mellomstore kommuner med høye bundne kostnader
  - a Lave frie disponible inntekter
  - b Middels frie disponible inntekter
  - c Høye frie disponible inntekter
- 9 Store kommuner med lave bundne kostnader
  - a Lave frie disponible inntekter
  - b Middels frie disponible inntekter
  - c Høye frie disponible inntekter
- 10 Store kommuner med middels bundne kostnader
  - a Lave frie disponible inntekter
  - b Middels frie disponible inntekter

"Lav" = Nedre kvartil (De 25% laveste)

"Middels" = 2. Og 3. Kvartil (De 50% i midten)

"Høy" = Øvre kvartil (De 25% høyeste)

(I forhold til alle kommuner, ikke bare de som er med i denne undersøkelsen)

Små kommuner # innbyggere <=4999

Mellomstore 5000<=# innbyggere<=19999

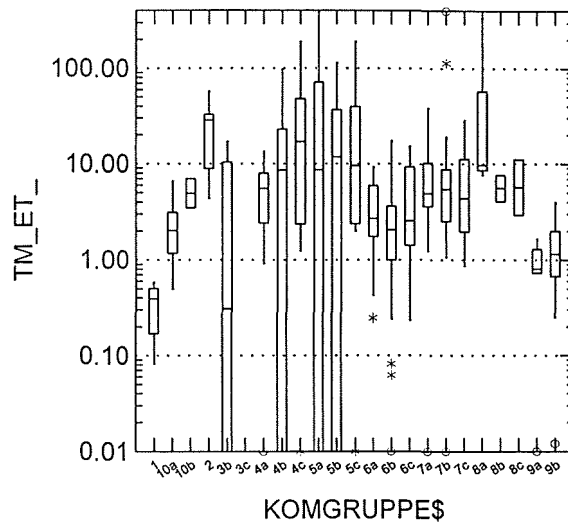
Store 20000<=# innbyggere

<sup>12</sup> Langørgen og Aaberget 1998

Timer morsmål pr elev mot kommunegruppering (Kommuner med null tilbud fremtrer av tekniske årsaker med 0.01 timer)

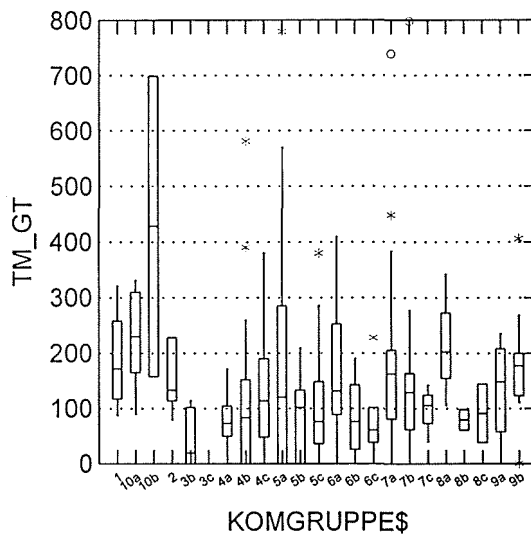
"Boksen" rammer inn 50% av kommunene i gruppen, streken i boksen angir medianverdien.

Medianverdien for nesten alle kommegruppene ligger mellom 1 og 10 timer. Noe mønster er vanskelig å se.



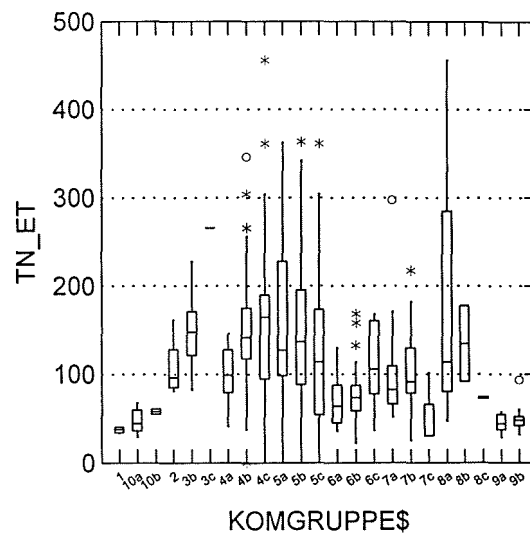
Figur 3.19

Timer morsmål pr gruppe à 12 elever i kommunen mot kommunegruppering.



Figur 3.20

Medianverdier for  
norskundervisning;  
kommunegrupper.  
(En kommune i 7b ligger  
langt utenfor)

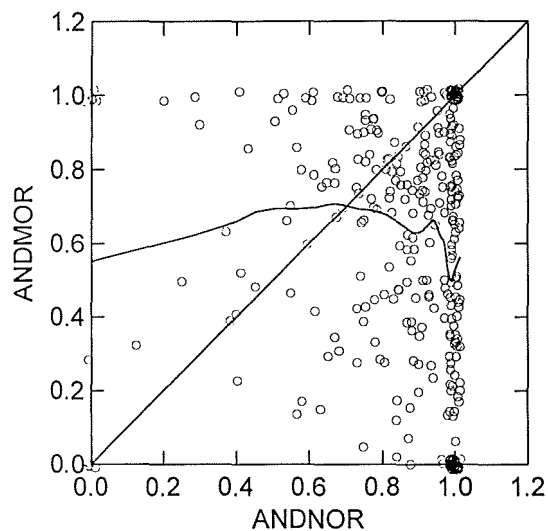


Figur 3.21

Morsmålsdekning mot  
norskdekning.

(0=intet tilbud og 1=alle får tilbud)

Skråstreken markerer lik dekning av morsmål og norsk. På kommunenivå er det jevnt over bedre norskdekning enn morsmålsdekning.



Figur 3.22

Av de 374

kommunene er det 6 helt uten noe tilbud, det er 50 kommuner med null

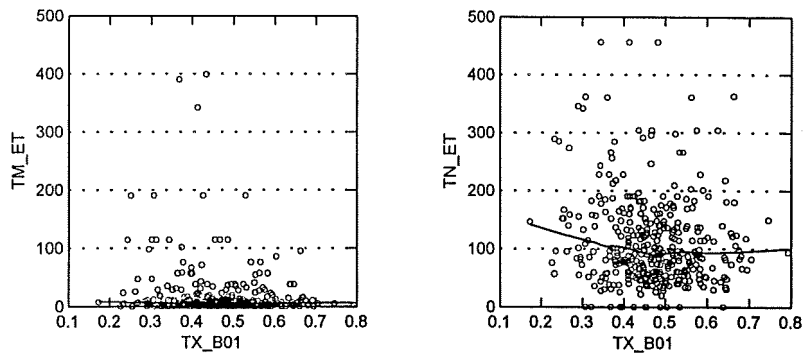
morsmålstilbud men fullt norsktilbud, 85 kommuner med

fullt norsktilbud og noe morsmålstilbud, 43 kommuner med full dekning på begge tilbud og også 6 kommuner med fullt morsmålstilbud men uten norsktilbud.

Morsmålstimer og norsktimer mot kommunens relative omfang av ekstratimer.

Ingen sammenheng med kommunens omfang av ekstratimer generelt.

Dette gjelder også mot TM\_B01 og TN\_B01

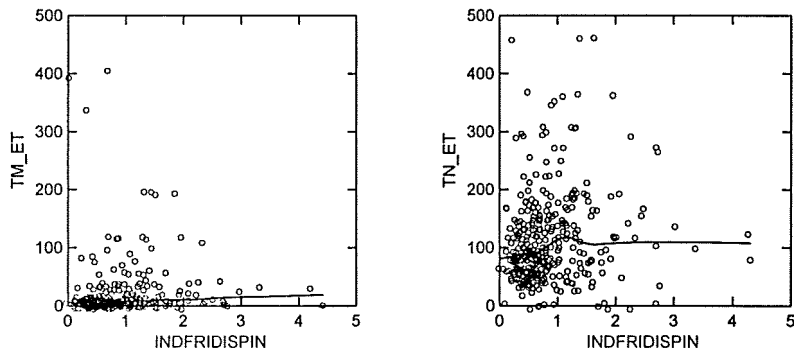


**Figur 3.23**

(TX\_B01: Kommunens omfang av delingstimer og spesialundervisning i forhold til det minst mulige timetall). En kommune med TN\_ET>1000 timer er fjernet.

Morsmålstimer og norsktimer mot "indeks for frie inntekter"

Ingen sammenheng med indeks for frie disponible inntekter.



**Figur 3.24**

4 kommuner ligger utenfor figuren.

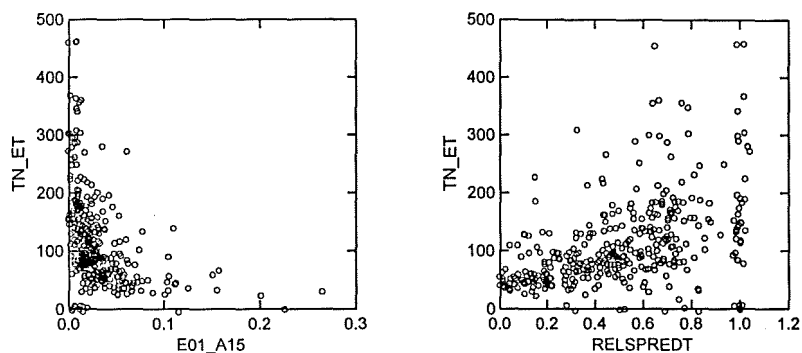
## Regresjonsanalyser

Figurene kan bare antyde toveis sammehenger, mens regresjonsanalyse kan avdekke mer komplekse sammenhenger. Ulempen er at det settes krav til at sammenhengene er lineære. I det følgende er Oslo og Finnmark tatt ut. Beregninger der disse to fylkene var med, gav stort sett like beregningsresultater.

```
SELECT (FYLKENR$<> '03') AND (FYLKENR$<> '20')
>MODEL TN_ET =
CONSTANT+TX_B01+E01_A15+INDBUKOSTNAD+INDBUUTDANNI+
INDFRIDISPIN+RELSPREDT+G_REISETID+ANDELITEN
Step # 0 R = 0.445 R-Square = 0.198
Step # 6 R = 0.429 R-Square = 0.184
  1 Constant          Verdi          p-verdi
  3 E01_A15           -1290.8579      0.0000
  7 RELSPREDT         87.3588         0.0000
```

Analyse av norsktimer pr elev. Faktorer som ikke har betydning blir fjernet trinnvis. (Utskriften er kortet ned). Vi står igjen med 2 "signifikante" faktorer. Men disse kan bare forklare 18% av variasjonen på timetallet pr elev som er mellom kommunene. Plottene ser slik ut:

Plot av de sammenhenger regresjonsanalysen har funnet.

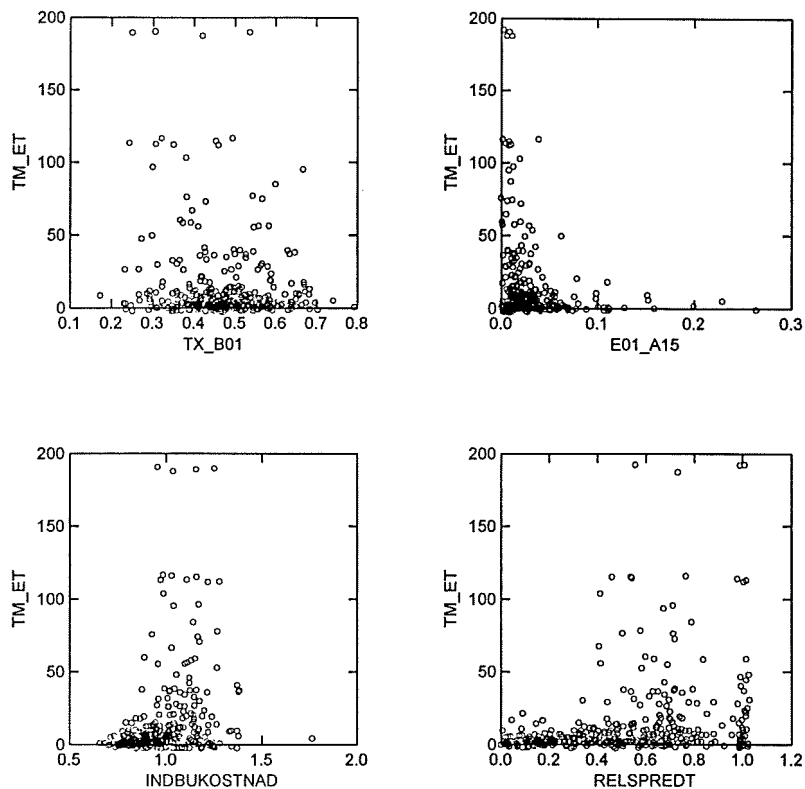


Figur 3.25

```
SELECT (FYLKENR$<> '03') AND (FYLKENR$<> '20')
>MODEL TM_ET =
CONSTANT+TX_B01+E01_A15+INDBUKOSTNAD+INDBUUTDANNI+
INDFRIDISPIN+RELSPREDT+G_REISETID+ANDELITEN
Step # 0 R = 0.345 R-Square = 0.119
Step # 5 R = 0.327 R-Square = 0.107
1 Constant          Verdi      p-verdi
2 TX_B01             -46.2372 0.0350
3 E01_A15            -402.1604 0.0001
4 INDBUKOSTNAD       54.2785 0.0002
```

Vi står igjen men tre "signifikante" faktorer, men disse forklarer bare 10% av variasjonen mellom kommunene når det gjelder morsmålstimer pr elev. Plottene ser slik ut (RELSPREDT er også tatt med).

Plot av de sammenhenger regresjonen har funnet, samt mot RELSPREDT.



Figur 3.26

```
>SELECT (FYLKENR$<> '03') AND (FYLKENR$<> '20')
>MODEL TN_B01 =
CONSTANT+TX_B01+E01_A15+INDBUKOSTNAD+INDBUUTDANNI+
INDFRIDISPINRELSPREDT+G_REISETID+ANDELITEN
Step # 0 R = 0.746 R-Square = 0.557
Step # 3 R = 0.745 R-Square = 0.555
```

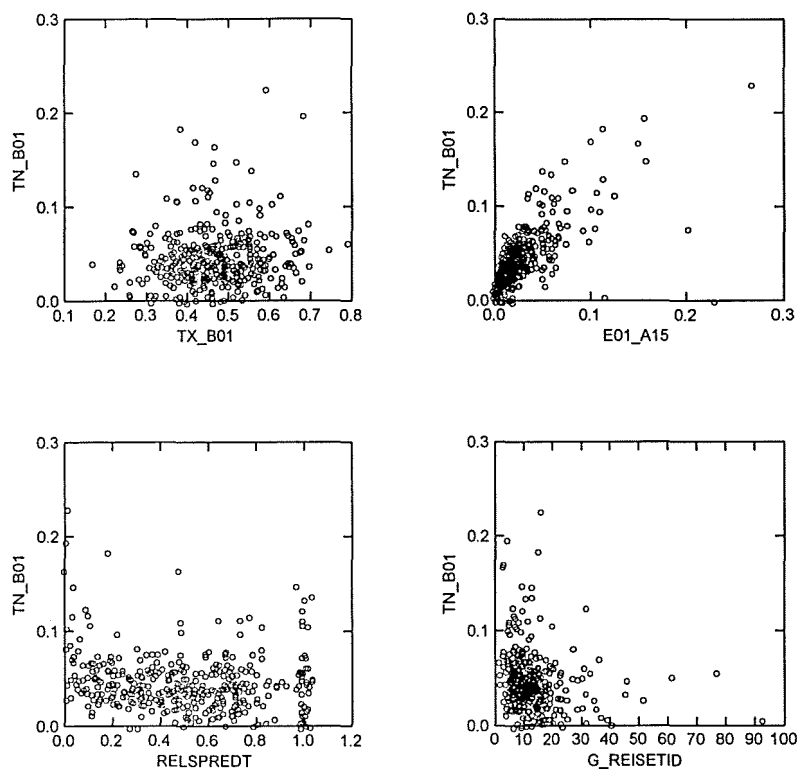
	Verdi	p-verdi
1 Constant		
2 TX_B01	0.0165	0.0890
3 E01_A15	0.9295	0.0000
6 INDFRIDISPIN	0.0017	0.1140
7 RELSPREDT	0.0221	0.0000
8 G_REISETID	-0.0004	0.0022

Det relative norsktilbudet i forhold til kommunenes minstetimetall lar seg godt forklare (55%) med tre-fire faktorer. Imidlertid er en av disse faktorene det relative innslaget av minoritets elever (E01\_A15). At timetallet vokser med antall elever er selvsagt. Plottene ser slik ut:



Plot av de sammenhenger regresjonen har funnet.

Tydeligst er sammenhengen mellom antall norsktimer dividert på minstetimetall (TN\_B01) og andel fremmedspråklige elever (E01\_A15), men begge disse er typiske "volumvariabler", så dette er selvsagt.



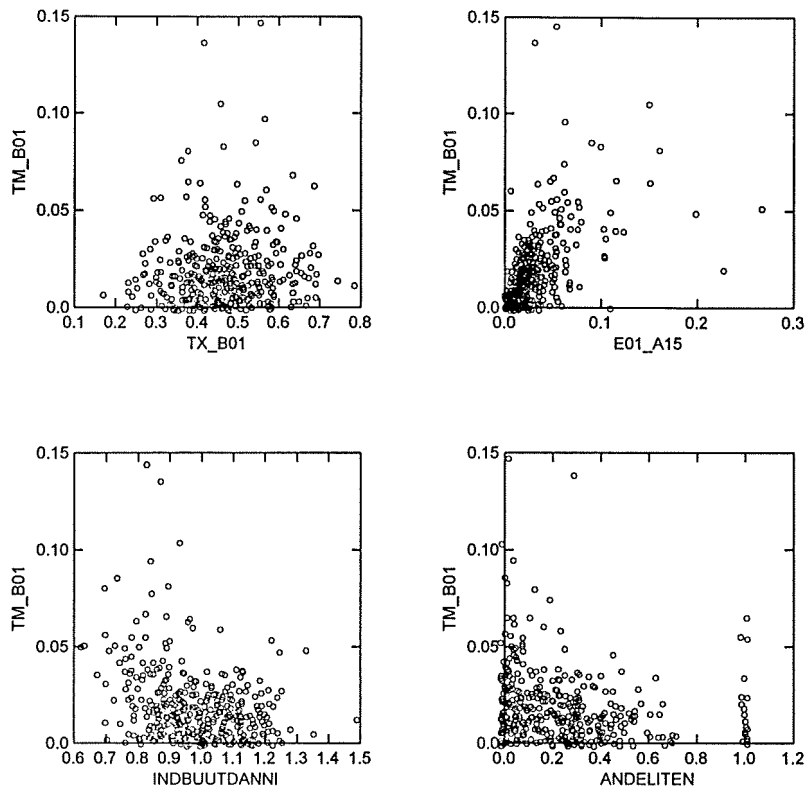
Figur 3.27

```
>SELECT (FYLKENR$<> '03') AND (FYLKENR$<> '20')
MODEL TM_B01 =
CONSTANT+TX_B01+E01_A15+INDBUKOSTNAD+INDBUUTDANNI+
INDFRIDISPIN+RELSPREDT+G_REISETID+ANDELITEN
Step # 0 R = 0.570 R-Square = 0.324
Step # 5 R = 0.565 R-Square = 0.319
  1 Constant          Verdi          p-verdi
  3 E01_A15           0.3977         0.0000
  5 INDBUUTDANNI     -0.0184         0.0080
  9 ANDELITEN        -0.0058         0.1213
```

Det relative morsmålstilbudet i forhold til kommunenes minstetimetall lar seg godt forklare (32%) med to faktorer. Imidlertid er en av disse faktorene det relative innslaget av minoritetspråklige elever (E01\_A15). At timetallet vokser med antall elever er selvsagt. Plottene ser slik ut:

Plot av de sammenhenger regresjonen har funnet.

Tydeligst er sammenhengen mellom antall morsmålstimer dividert på minstetimetall (TM\_B01) og andel minoritetselever (E01\_A15), men begge disse er typiske "volumvariabler", så dette er selvsagt.



Figur 3.28

```

>REGRESS
>MODEL TM_GT =
CONSTANT+TX_B01+E01_A15+INDBUKOSTNAD+INDBUUTDANNI+
INDFRIDISPIN+RELSPREDT+G_REISETID+ANDELITEN
>START / BACKWARD ENTER=.10 REMOVE=.10
Step # 0 R = 0.212 R-Square = 0.045
0 and Alpha-to-Remove=0.100
1 Constant          Verdi          p-verdi
  5 INDBUUTDANNI    -127.58         0.00
De øvrige variablerbidrer lite:
Out          Part. Corr.          P-verdi
2 TX_B01          -0.01          0.79
3 E01_A15         0.06          0.27
4 INDBUKOSTNAD    0.07          0.15
6 INDFRIDISPIN    -0.02          0.65
7 RELSPREDT       -0.06          0.28
8 G_REISETID      0.08          0.14
9 ANDELITEN       -0.03          0.58
    
```

Timer morsmål pr gruppe à 12 elever i hver kommune lot seg ikke forklare på noen måte (bare 4%).

På en logaritmisk skala (som forutsetter multiplikative sammenhenger) er TM\_ET, TM\_GT og TN\_ET forsøkt forklart med (logaritmen til) TX\_B01, E01\_A15, INDBUKOSTNAD, INDFRIDISPIN, RELSPREDT, G\_REISETID, ANDELITEN, ANTALL97.

Ved hjelp av en trinnvis fjerning av faktorer som har liten forklaringssevne viser det seg at vi ender en opp med de samme tre forklaringsvariabler FYLKENR, ANTALL97 og E01\_A15 for alle tre likninger. Dette bekrefter tidligere plot; det er "mengdevariablene" ANTALL97 og E01\_A15, samt FYLKENR som slår ut.

Det er viktig å være oppmerksom på at forklaringssevnen bare er i overkant av 20% i alle tre tilfelle.

Variabel	Fnr	LOG <sub>10</sub> (TM_ET)	LOG <sub>10</sub> (TM_GT)	LOG <sub>10</sub> (TN_ET)
CONSTANT		1.688	0.858	2.073
FYLKENR\$	1	-0.176	-0.222	0.060
FYLKENR\$	2	-0.045	0.131	-0.003
FYLKENR\$	3	0.249	-1.163	0.220
FYLKENR\$	4	0.185	0.330	0.148
FYLKENR\$	5	-0.187	-0.173	0.067
FYLKENR\$	6	-0.135	-0.072	-0.186
FYLKENR\$	7	-0.096	-0.066	0.017
FYLKENR\$	8	-0.077	0.065	0.077
FYLKENR\$	9	-0.186	-0.054	0.104
FYLKENR\$	10	-0.285	-0.494	0.036
FYLKENR\$	11	-0.158	-0.134	0.060
FYLKENR\$	12	0.096	0.258	-0.014
FYLKENR\$	14	-0.206	-0.261	0.113
FYLKENR\$	15	-0.021	0.147	0.079
FYLKENR\$	16	0.292	0.473	-0.052
FYLKENR\$	17	-0.039	0.054	-0.671
FYLKENR\$	18	0.258	0.39	0.067
FYLKENR\$	19	0.242	0.326	-0.053
FYLKENR\$	20	0.000	0.000	0.000
LOG <sub>10</sub> (ANTALL97)		-0.362	0.448	-0.155
LOG <sub>10</sub> (E01_A15)		-0.271	0.518	-0.256
R <sup>2</sup>		0.263	0.232	0.208

Eksempel: For å anslå TM\_GT i en kommune i fylke 14 må en regne ut formelen  $10^{(0.858-0.261) \cdot \text{ANTALL97}^{0.448} \cdot \text{E01\_A15}^{0.518} - 1}$ . Å opphøye i 0.5 er det samme som å ta kvadratroten av tallet, slik at det grovt sett dreier seg om en konstant for hver fylke multiplisert med kvadratroten av kommunestørrelse og andel minoritetspråklige. En slik formel vil "bomme" på virkeligheten i den forstand at ca. 80% av den faktiske variasjonen ikke er fanget opp

### 3.9 Enkeltskoler

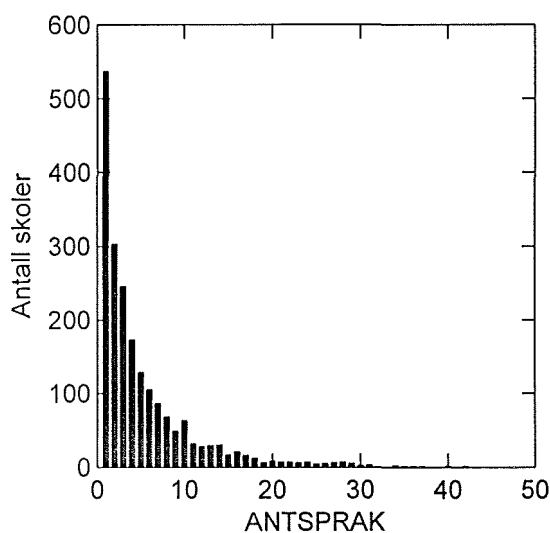
#### *Oversikt*

Det er 2015 skoler som er med i undersøkelsen, dvs. som er registrert med minst en minoritetspråklig elev i GSI basen for 1997. Skoler som er registrert som "nedlagt" i basen, samt 4 bestemte skole med særs avvikende registreringer, er tatt ut på forhånd. Som nevnt har også andre skoler mistenkelige registreringer, uten at det er gjort noe med det. 30 av de 2015 er ikke egentlige skoler, det er skolekontorer med ufordelte elever.

Antall språk den enkelte skole må forholde seg til:

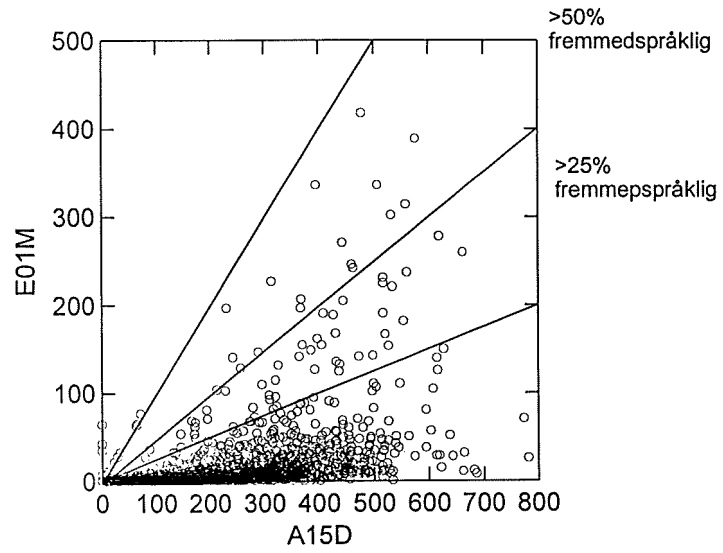
535 skoler har bare ett språk å forholde seg til, men dette omfatter bare 3% av minoritetselevne. Kristiansand oppvekststyre har rapportert aktivitet på over 42 ulike språk.

Diagrammet illustrerer de betydelige forskjeller i skolenes utfordringer.



Figur 3.29

Skolestørrelser  
(A15D= antall elever  
totalt) og antall  
minoritets elever på  
skolen (E01M= antall  
minoritets elever  
totalt). Innslaget av  
minoritets elever  
varierer fra 0% til  
100%. Skolenes  
medianverdi er 3,5%  
mens gjennomsnittet  
er 6,7%  
(Den bratteste skrålinja er  
100% Punkter til venstre for  
denne er feil i data)



Figur 3.30

Som nevnt i innledningen kan en se på timetall pr elev på tre klassetrinn og samlet, og andel som får tilbud. Dette gjelder både morsmål og norsk. Det vil redusere volumet av analysene om en kan studere færrest mulige variabler. Dette er den samme analysen som ble gjort på kommunenivå, og en burde forvente den samme konklusjon.

```

>USE 'C:\DATA\PROSJEKT\GSI\ABESKOLE.SYD'
>FACTOR
>MODEL TM_ES1 TM_ESB TM_EST TM_ESU TN_E1 TN_EB TN_ET TN_EU
ANDMOR ANDNOR
>PRINT / SHORT
>ESTIMATE / METHOD=PCA LISTWISE CORR EIGEN=1.0 ROTATE=
VARIMAX
Rotated Loading Matrix (VARIMAX, Gamma =1.0000)

```

	1	2
TM_ES1	0.82	0.07
TM_ESB	0.78	0.32
TM_EST	0.96	0.16
TM_ESU	0.84	0.04
TN_E1	0.13	0.66
TN_EB	0.12	0.87
TN_ET	0.20	0.94
TN_EU	0.24	0.63
ANDMOR	0.62	0.17
ANDNOR	0.01	0.58

```

Percent of Total Variance Explained

```

	1	2
	34.30	29.93

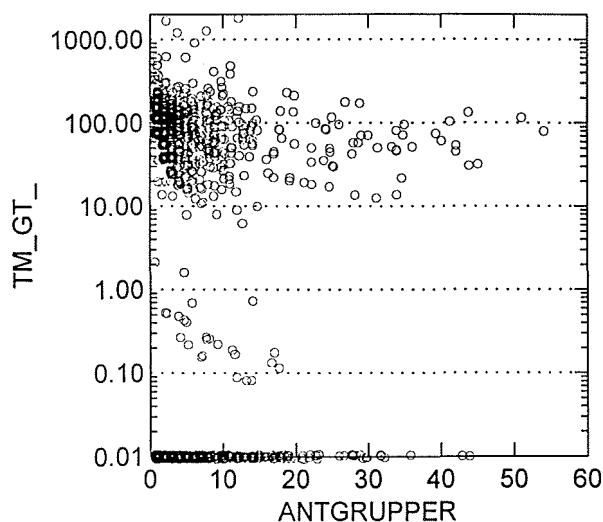
Konklusjoner: "Rommet" av resultatvariabler er grovt sett 2-dimensjonalt. Norsk-variabler varierer sammen og morsmålsvariabler varierer sammen, men langs hver sine akser. 1) Norsk og morsmål varierer hver for seg (har liten lineær samvariasjon) 2) Klassetrinnene spiller liten rolle.

Konklusjonene er de samme som for kommunenivå, se side 89f.



## Figurer

Antall morsmålstimer pr gruppe á 12 mot antall grupper á 12 elever på hver skole, språkgrupper separat. For skoler med over 15 grupper og som har et morsmålstilbud ser det ut som om gruppestørrelsen på 12 er i bruk fordi timer pr gruppe er stabilt. Tilbudet varierer 10-100 timer. Er det færre enn 10 grupper varierer innsatsen fra 10-300 timer (!)

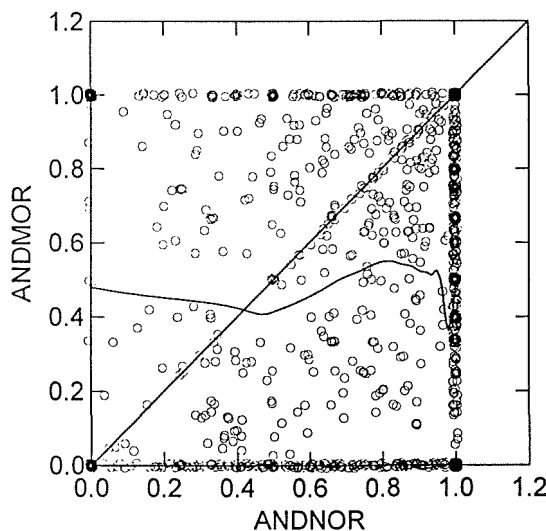


Figur 3.31

(punkter som fremtrer med 0.01 timer (nederst) er egentlig 0 timer.)

For hver skole er andel som får morsmål plottet mot andelen som får norsktilbud. Skråstreken markerer lik dekning av morsmål og norsk.

På skolenivå er det ingen sammenheng mellom norskdekning og morsmålsdekning .



Figur 3.32

De 777 punktene som ligger horisontalt på ANDNOR linja er skoler med noe norsktilbud men helt uten morsmålstilbud. Den vertikale punktsamlingen over ANDNOR=1 er skoler der alle minoritets elever får norsktilbud men morsmålstilbudet går fra ingen ting til full dekning (1165 skoler). Det er også 617 skoler med full morsmålsdekning. Det er 297 skoler med



bedre morsmålsdekning enn de har norskdekning. (Disse punktene ligger i trekanten over skrådiagonalen (som indikerer lik dekning norsk og morsmål).

### 3.10 Det enkelte språk

#### *De 40 største språkene*

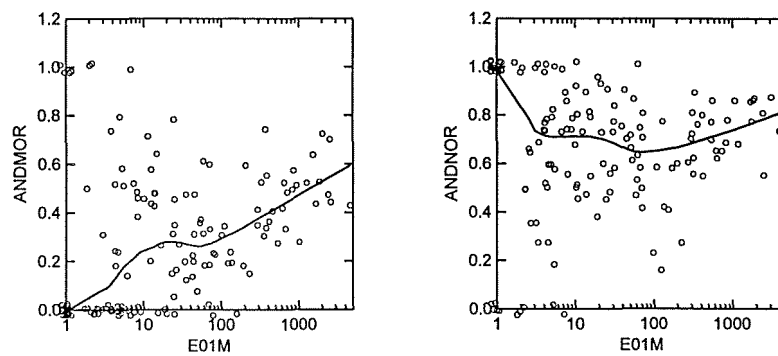
Data for det enkelte språk er samlet for hele landet. Det er registrert 150 ulike språk, men ett av disse er samlegruppen "annet". Det som er mulig å finne er antall elever på ulike klassetrinn og samlet, samt hvor mange av dem som får henholdsvis et morsmåls- og/eller et norsksktilbud. De 40 største språkene, målt i antall elever (E01M), er listet opp. ANDMOR er andelen som har morsmålsstilbud, SORTMOR er språkets rangering etter dekningsgrad (1= best dekning, 150= dårligst). ANDNOR er andel som får norsksktilbud. SORTNOR er rangering etter dekningsgrad med norsksktilbud (Som SORTMOR).

>LIST SPRAK\$ E01M ANDMOR SORTMOR ANDNOR SORTNOR /N=50						
Case	SPRAK\$	E01M	ANDMOR	SORTMOR	ANDNOR	SORTNOR
1	URDU	4618	0.44	44	0.73	71
2	VIETNAME	2680	0.69	14	0.87	38
3	ENGELSK	2625	0.42	46	0.57	105
4	SPANSK	2114	0.48	37	0.81	51
5	BOSNISK/	1854	0.73	12	0.87	37
6	ARABISK	1629	0.46	40	0.76	61
7	ALBANSK	1627	0.63	16	0.86	40
8	TYRKISK	1621	0.53	25	0.84	45
9	SOMALISK	1153	0.52	27	0.87	39
10	Annet	1152	0.27	70	0.70	78
11	TAMIL	943	0.59	20	0.76	62
12	PERSISK	906	0.54	24	0.70	80
13	POLSK	798	0.51	29	0.65	90
14	KURDISK	664	0.41	51	0.85	43
15	FILIPPIN	631	0.26	71	0.75	63
16	TYSK	623	0.47	39	0.61	95
17	PUNJABI	608	0.32	65	0.68	84
18	ISLANDSK	563	0.53	26	0.68	83
19	FINSK	450	0.58	23	0.55	108
20	THAI	428	0.36	54	0.79	58
21	KINESISK	427	0.42	47	0.79	57
22	FRANSK	355	0.36	55	0.54	109
23	NEDERLAN	333	0.52	28	0.64	91
24	PORTUGIS	329	0.30	67	0.71	77
25	RUSSISK	320	0.75	11	0.83	48
26	SERBISK	296	0.42	50	0.89	35
27	HINDI	282	0.34	59	0.70	79
28	BERBERSK	244	0.16	88	0.63	92
29	SAMISK	213	0.58	22	0.29	130
30	TIGRINIA	179	0.17	86	0.58	102
31	KROATISK	157	0.26	72	0.60	100
32	SVENSK	142	0.0	113	0.16	135
33	ITALIENS	140	0.21	78	0.43	124
34	GRESK	131	0.21	79	0.40	126
35	KANTONES	123	0.34	58	0.76	60
36	UNGARSK	97	0.33	62	0.61	96
37	DANSK	88	0.0	103	0.22	133
38	HEBRAISK	84	0.24	76	0.43	125
39	AKAN (TW	79	0.16	87	0.72	73
40	PASHTO	76	0.25	73	0.58	103

De små språkgrupper er normalt ikke dekket med morsmål, men enkelte er blant de best dekkede (se figur under). Merk at russisk, bosnisk, vietnamesisk, albansk og tamil er blant de med best morsmålsdekning (Høg ANDMOR, rangert blant de 20 best dekkede (disse er markert med fet skrift). Av 33307 registrerte elever får 15906 et morsmålstilbud (en andel på 0.48) og 24648 et norsktilbud (en andel på 0.74).

### Figurer

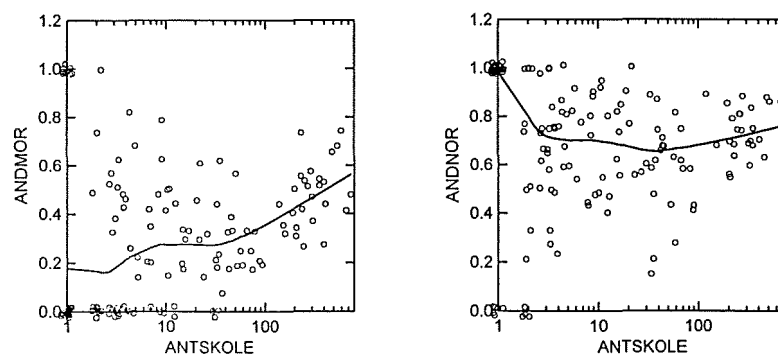
Det kan synes som om språkets størrelse (E01M) medfører bedret morsmålsdekning. Norsktilbudet er jevnt, men de helt små gruppene har full dekning, utenom noen få som ikke får noe.



Figur 3.33

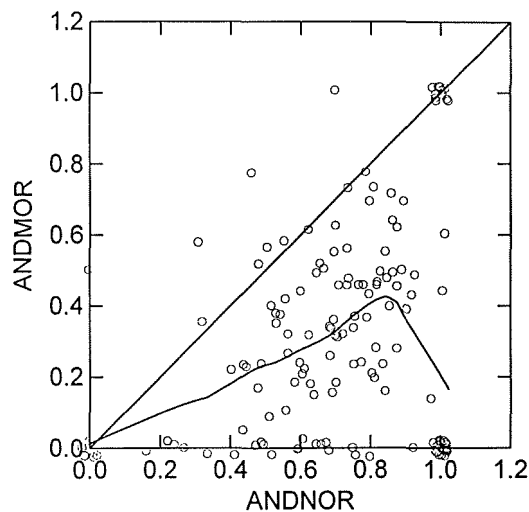
Morsmålsdekningen synes å bedres om elevene er fordelt på flere skoler.

De to siste figursettene er svært like: Det skyldes at elevtall og antall skoler er sterkt samvarierende.



Figur 3.34

For hvert språk er andel som får morsmål plottet mot andelen som får norsktilbud. Skråstreken markerer lik dekning av morsmål og norsk. Det er 9 språk som ikke har noe tilbud, det er 20 språk som har full dekning med særkilt norsk, men ikke noe morsmålstilbud, og det er 11 språk som har full dekning både i morsmål og særkilt norsk.



Figur 3.35

Det enkelte språk har dårligere dekning i morsmål enn gruppen får i norsk, bortsett fra 6 språk. I snitt får bare halvparten av de som får norsktilbud, også morsmålstilbud. De 6 språkene med bedre morsmålsdekning enn norskdekning er:

>LIST	SPRAK\$	E01M	ANDMOR	SORTMOR	ANDNOR	SORTNOR
	SPRAK\$	E01M	ANDMOR	SORTMOR	ANDNOR	SORTNOR
	SANSKRIT	7.00	1.00	7.00	0.71	76.00
	ADDOUMA	28.00	0.79	9.00	0.46	121.00
	SAO	12.00	0.58	21.00	0.50	113.00
	SAMISK	213.00	0.58	22.00	0.29	130.00
	FINSK	450.00	0.58	23.00	0.55	108.00
	AZERBAID	2.00	0.50	33.00	0.0	141.00

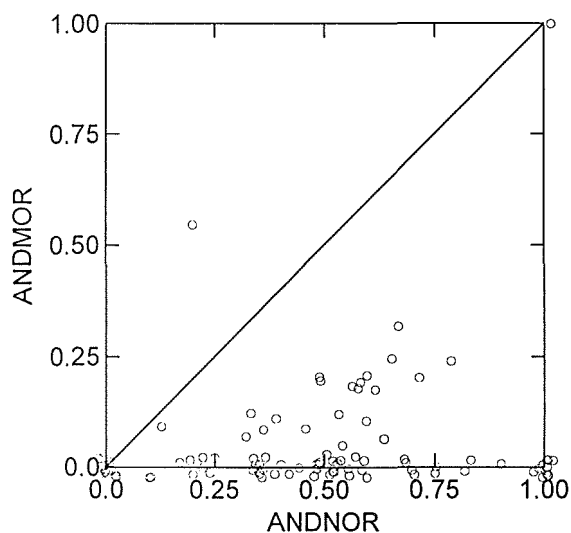
De 213 samiske elevene er fordelt på 27 kommuner, derav 5 i Finnmark. De 450 finske elevene er fordelt på 88 kommuner, derav 14 i. Det er å merke seg at ikke alle skoler håndterer disse språkene som "minoritetsspråk". KUF har opplyst at det er 834 elever som har samisk som ordinært undervisningsspråk. Gruppen på 213 elever som er registrert i GSI kan, men må ikke, overlape de 834.

### 3.11 Oslo

Oslo skiller seg på mange måter ut ved både å ha mange minoritetslever, med å ha mange språk representert og med en lokal skolepolitikk som er ulik resten av landet. I Oslo er det registrert til sammen 12662 minoritetslever med en gjennomsnittlig morsmålsdekning på 0.18 og en gjennomsnittlig norskdekning på 0.57. De 20 største språkgruppene i Oslo og deres dekningsandel med morsmål og norsk er gjengitt nedenfor (en komplett liste står i appendix side 121).

>LIST	FRSTEAVSPRAŞ	SPRAKIDŞ	E01M	ANDMOR	ANDNOR
	FRSTEAVS	SPRAKIDŞ	E01M	ANDMOR	ANDNOR
	URDU	139	3588	0.33	0.67
	ARABISK	5	919	0.18	0.59
	TYRKISK	135	705	0.18	0.71
	ENGELSK	22	642	0.10	0.34
	SOMALISK	113	621	0.25	0.77
	VIETNAME	141	597	0.23	0.59
	SPANSK	114	515	0.08	0.47
	Annet	999	449	0.01	0.51
	PUNJABI	97	394	0.11	0.58
	TAMIL	121	342	0.18	0.58
	ALBANSK	3	333	0.13	0.55
	FILIPPIN	27	295	0.20	0.57
	PERSISK	94	267	0.01	0.48
	BERBERSK	13	238	0.17	0.63
	KURDISK	65	228	0.05	0.66
	POLSK	95	204	0.09	0.37
	KINESISK	54	153	0.0	0.58
	HINDI	41	139	0.02	0.52
	SVENSK	117	126	0.0	0.13
	TIGRINIA	128	125	0.0	0.45

For hvert språk i Oslo er andel som får morsmål plottet mot andelen som får norsktilbud. Skråstreken markerer lik dekning av morsmål og norsk.



Figur 3.36

77 av språkene har ikke noe morsmålstilbud. 8 språk har bedre enn 0.2 andels - 20% - dekning. Det er samisk (9 elever) som har en morsmålsdekning på 0.56 - 56% - mens Sanskrit (5 elever) har tilbud til alle (1.0 - 100%).

Tabellen viser morsmålstilbud og særskilt norsktilbud for Oslo og øvrige kommuner, med median og middel. I følge GSI har altså Oslo bare en morsmålsdekning på 0,177 men samtidig et timetall pr. gruppe (alle minoritespråklige elever) på 87 timer. En skulle forvente et lavere timetall om andelen er rett, men det er slik det fremtrer fra GSI. Vi har

ikke hatt anledning til å følge opp dette nærmere.

	TM_GT	ANDMOR
Oslo	87.62	0.177
Median øvrig land	114.00	0.693
Mean øvrig land	124.37	0.586

	TN_ET	ANDNOR
Oslo	35.18	0.568
Median øvrig land	91.11	0.972
Mean øvrig land	115.15	0.857

## 4 Oppsummering

I denne utredningen har vi behandlet opplærings- og ressursbehovet til elever fra språklige minoriteter i grunnskolen. Den hovedutfordring som er gitt fra departementet, er formulert slik: "... departementet [ønsker] bistand til å analysere hvilke faktorer som kan forklare behovet for slik opplæring, og ressursbehovet knyttet til denne type opplæring."<sup>1</sup> Bakgrunnen er behovet for å vurdere mulighetene for en forenklet tilskuddsordning.

Utredningen har basert seg på tre komplementære innfallsvinkler:

Én har vært knyttet til analyser av allerede foreliggende, lett tilgjengelig kvantitativt materiale. Data fra ulike kilder er koblet sammen. Analysene har behandlet variabler som kunne være av betydning for å forstå behovet for ressurstilføring til kommunene.

En annen innfallsvinkel har bestått av en gjennomgang av offentlige dokumenter, supplert med samtaler med tjenestemenn på kommunenivå og ved utdanningskontorene.

Studier av faglitteratur har utgjort en tredje innfallsvinkel. Vi har lagt vekt på å basere faggjennomgangen på synspunkter som det i alt vesentlig hersker enighet om.

Departementets bruk av styringsmidler er behandlet. Vi finner, slik departementet for øvrig antar som et utgangspunkt for utredningsarbeidet, et betydelig sprik mellom det opplæringstilbud som søkes etablert fra sentralt hold, og den undervisning som faktisk er satt ut i livet. Minoritetslevenes språkopplæring synes til dels å være marginalisert som en følge av motsetninger mellom lokal styringsvilje og statens behov for å opprettholde en viss minstestandard. Dataanalysene gir få eller ingen spor etter de sammenhenger som rundskrivene søker å etablere. I den grad rundskrivene fungerer regulerende, later det til å skje langs linjer som ikke er tilsiktet. Vi vil som eksempel peke på faren for at regelen om statstilskudd på 3-5 uketimer pr gruppe for morsmålsundervisning i mange tilfeller kan ha fungert som en øvre innsatsgrense. Generaliseringer fra et materiale i Troms antyder at én av tre elever synes å få et opplæringstilbud i norsk som andrespråk med et omfang som norskundervisningen for øvrig, omlag én av fire det tilbud som søkes etablert som norm for morsmålsundervisningen.<sup>2</sup>

Vi vil fremheve at manglende samsvar mellom den utdanningspolitikk som er formulert i rundskrivene, og den iverksatte, ikke bør søkes forklart først og fremst ut fra mangel på tekstpresisjon i rundskrivene. Oppmerksomheten bør etter vår vurdering omfatte summen av styringsmidler, sammensetningen og bruken av dem, og dessuten formuleringen av overordnet innlemmingspolitikk.

---

<sup>1</sup> Departementets prosjektinnbydelse av 24.2.1998. Uttrykket "slik opplæring" refererer til det som i samme brev benevnes som ekstra norskopplæring og morsmålsopplæring i grunnskolen for elever fra språklige minoriteter.

<sup>2</sup> Igjen - vi vil understreke at generaliseringene har et lite (N=107) materiale som grunnlag.

Vi legger til grunn at forskriftsfestingen av morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen representerer en styrking av statens styringsmuligheter. Den faktiske styrkingen vil etter alt å dømme avhenge av i hvilken grad forskriftsfestingen følges av et konsolidert statlig tilsyn av kommunenivået, herunder tjenlige reaksjonsformer.

Sentrale aspekter ved morsmåls- og norsk som andrespråksopplæringen er belyst innenfor rammen av et didaktisk begrepsapparat. Hovedvekten er lagt på å kaste lys over minoritetslevers behov for slik opplæring som en del av grunnskolenes innhold. Begrunnelser for morsmålsopplæringen er behandlet i lys av verdibasert argumentasjon knyttet til foreldremandatet, til grunnleggende forestillinger om likestilling og likeverd og til identitetsaspekter ved morsmålet. En annen art begrunnelser, knyttet til instrumentelle betraktninger på individ- og samfunnsnivå, behandles også.

Til sammen gir disse overlegningene grunn til bekymring for morsmålsundervisningens fremtidige omfang og innretning. Dreiningen av morsmålet i retning av å bli et redskap for lese- og skriveopplæringen innebærer en nedprioritering av verdibaserte aspekter ved faget. Hovedansvaret for å utvikle og vedlikeholde morsmålet skal overlates til foreldrene og de minoritetsspråklige miljøene. Det er grunn til å spørre om dette innebærer et grunnskoletilbud som ikke tillegger minoritetslevenes morsmål de samme verdiaspekter som det har for majoritetslevene.<sup>3</sup> Dette framstår i så fall som et rettighetstap som savner pedagogisk begrunnelse.

Vi er i tvil om hvorvidt et fireårig tilbud vil kunne rekke som grunnlag for å etablere så sikre lese- og skriveferdigheter på morsmålet at de kan overføres til norsk for alle minoritetslever. Ikke minst gjelder dette dersom tilbudet skal organiseres utenom ordinær skoletid eller ved andre skoler enn den hvor elevene ellers følger undervisningen. Man vil nok kunne lykkes for noen elever, ikke minst for dem som har god støtte og oppfølging fra hjemmet. For mange minoritetslevers vedkommende vil en slik avgrensning av morsmålstilbudet imidlertid kunne være utilstrekkelig som grunnlag for etablering av gode ferdigheter. Sikring av grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving bør blant annet skje gjennom at et tilstrekkelig antall uketimer utnyttes, et timetall som kan jammes med majoritetslevenes, ved at de står til disposisjon som en integrert del av skoledagen, og ved at disse ressursene er tilgjengelige også ut over småskoletrinnet.

Vi antar at spørsmålet om obligatorikk i forbindelse med morsmålsundervisningen, herunder uttrykk for timefesting av morsmålsbasert lese- og skriveopplæring i den ordinære læreplanen, fortjener spesiell oppmerksomhet. Begrepet morsmål har behov for avklaring i fremtidige offentlige dokumenter.

Avhengig av rettslige, økonomiske og læreplanmessige løsninger ellers bør det reises spørsmål om hvorvidt ressurstildelingen får en slik innretning at den skal vurderes som enkeltvedtak. Vi antar at minoritetslevenes opplæringstilbud i utdanningssystemet som helhet fortjener den type fagjuridisk gjennomgang som ellers er foretatt i NOU 1995: 18.

---

<sup>3</sup> Mer presist: majoritetslevene, de samiske elevene og døve elever.

Planen for norsk som andrespråk, og forskriftsfestingen av denne, gir ikke grunnlag for de samme bekymringer som morsmålsopplæringen. Det følger imidlertid av det vi har anført om læreplaners realisering, at det vil være grunn til å følge iverksettingen av planen med spesiell oppmerksomhet.

Både norske og internasjonale undersøkelser peker på at minoritetslevene som gruppe betraktet har et læringsutbytte i grunnskolen som er svakere enn majoritetslevenes. Det er faglig enighet om at mange minoritetslever har behov for tospråklig fagundervisning for at de ikke skal utvikle en mangelfull grunnleggende fagkunnskap. Slike mangler kan over tid arte seg som økende avstand til majoritetslevenes læringsutbytte. Ikke minst gjelder dette morsmålsdominante minoritetslever og noen elevgrupper som er kommet til Norge i løpet av grunnskolealderen.

For mange minoritetslever vil følgelig en aldersadekvat utvikling i skolefagene forutsette at morsmålet utnyttes i undervisningen til de har oppnådd en norskkompetanse som strekker til i faglige sammenhenger. Dette gjelder altså ikke bare den grunnleggende lese- og skriveopplæringen, men også den øvrige fagundervisningen.

Vi kan ikke se at 3-5 uketimer morsmålsundervisning vil rekke til både grunnleggende lese- og skriveopplæring og tospråklig fagundervisning. Vi antar videre at det er behov for en analyse av hvilken relativ andel av grunnskolens totale midler som bør komme gruppen minoritetslever til gode gjennom særskilt tildeling fra statens side. Vi deler Statens utdanningskontor i Hedmarks vurdering når kontoret uttrykker følgende: "... kontoret [vil] understreke at de ressurser som det gis statlig refusjon for til morsmålsundervisningen og i undervisningen av norsk som fremmedspråk, bare unntaksvis strekker til for en likeverdig og tilpasset opplæring."<sup>4</sup>

Det er en styrke ved det analyserte GSI-materialet at det ikke er begrenset til et utvalg elever, men omfatter hele populasjonen av grunnskoleelever pr 1.9.1997. En vesentlig svakhet er knyttet til at deler av dette materialet ikke har vært godt egnet til statistisk bearbeiding. Det har svak indre konsistens og etter alt å dømme også svak reliabilitet.

Det er utført et omfattende analysearbeid med datamaterialet. En konklusjon av arbeidet er av generell karakter og knyttet opp mot de samlede dataanalysene: *Det er en gjennomgående mangel på sammenhenger mellom variabler i materialet. Dette er forenlig med en antakelse om at styringsmidlene ikke gir den ressursinnsats fra kommunenes side som er forutsatt.* Dataanalysene styrker heller ikke antakelsen om at kommunene *gjør hva de kan* for denne elevgruppen, slik departementet på et tidligere tidspunkt har antatt. Kommunene, og skolene, gjør snarere som de vil.

*Dataanalysene viser ellers at variasjonen i den iverksatte morsmåls- og norsk som andrespråksundervisningen i liten grad lar seg forklare med de variabler som er benyttet. Det er funnet signifikante faktorer, men deres forklaringsevne er svak.*

---

<sup>4</sup> Regional tilstandsrapport for utdanningssektoren i Hedmark 1993-94:11.



Sider ved de mer allmenne tendenser som er presentert i kapittel 3, kan likevel ha betydning for overlegninger i forbindelse med fremtidig styring av feltet. Vi vil, som eksempler, peke på tendenser knyttet til kommunestørrelse, befolknings- og skolestruktur, se figurene 3.10; 3.13 og 3.16. Men hvilke konkrete faktorer og tendenser dette i så fall bør dreie seg om, hvilken betydning de skal tillegges og for hva, må sees i sammenheng med andre valg som til slutt skal tas om den endelige innretning av fremtidige styringsordninger på feltet. Disse må det derfor være opp til oppdragsgiver å ta stilling til.

Departementet vurderer en enklere tilskuddsordning. Vi antar at vurderingene bør ta med i betraktning at den iverksatte undervisningen i morsmål best forstås som et resultat av en rekke ulike faktorer på såvel tilbuds- som etterspørselssiden - faktorer som ytrer seg på ulike nivåer.

Styringsmidlene kan ha *direkte* innflytelse over enkelte av disse faktorene, *indirekte* påvirkning på en del, og *ingen* påvirkning på andre, jamfør behandlingen av dette i kapittel 2.4. Faktorene varierer i sitt samspill med tid og sted og må forstås konkret i den enkelte kommune og på den enkelte skole.

Vi ser, som departementet, behovet for å sikre tilbudet til en utsatt elevgruppe, og dermed for endringer i måten staten styrer dette utdanningsfeltet på. Vi antar at lovendringene som gjennomføres, vil gi rom for kraftigere reaksjonsformer fra utdanningskontorene enn før, for eksempel i form av pålegg. Vi legger til grunn at dette forutsetter styrket tilsynsvirksomhet på skole- og kommunenivå. Sider ved tildelingsprosessen knyttet til de øremerkede tilskuddene kan etter alt å dømme forenkles noe. Beveger man seg imidlertid bort fra ordningen med øremerkede tilskudd i en eller annen form til fordel for rammetilskudd, vil man etter vårt skjønn også måtte vurdere hvordan man skal unngå at de midler som til nå er blitt fordelt som en funksjon av iverksatt (eller rapportert) undervisning av minoritetselevne, blir fordelt til kommunene uavhengig av tilbud og faktisk ressursuttelling.

## Litteratur

- About F.E., Meads R.D. (red.): *Cultural Factors in Learning and Education*.  
Bellingham, Washington; 5<sup>th</sup> Western Washington Symposium on Learning.
- Aga E. 1983: "Den første lese- og skriveundervisning med utgangspunkt i ABC-verk."  
I Anmarkrud M. (red.) 1983: *Grunnleggende lese- og skriveopplæring*. Cappelen. Oslo.
- Anmarkrud M. (red.) 1983: *Grunnleggende lese- og skriveopplæring*. Cappelen. Oslo.
- Baker C. 1993: *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*.  
Clevedon, U.K.: Multilingual Matters Ltd.
- Bakkevig K. 1997: "Forvaltningens planlegging og styring." I Christensen T., Egeberg  
M. 1997: *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Berger P. L., Luckmann T. 1975: *The Sosial Construction of Reality*. Penguin.  
London.
- Bjørndal B, Lieberg, S. 1978: *Nye veier i didaktikken?* Aschehoug. Oslo.
- Bull T., Fosse T. 1988: *Like før*. Det norske samlaget. Oslo.
- Chambers J.M., Cleveland W. S., Kleiner B., Tukey P. A. 1983: *Graphical Methods  
for Data Analysis*. Wadsworth & Brooks/Cole Publishing Company. Pacific Grove.
- Christensen T., Egeberg M. 1997: *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Cummins J. 1984: *Bilingualism and Special Education: Issues in Assessment and  
Pedagogy*. Clevedon; Avon: Multilingual Matters.
- Cummins J. 1994: "Knowledge, power and identity in teaching English as a foreign  
language." I Genesee F. (red.) 1994: *Educating Second Language Children. The Whole  
Child, the Whole Curriculum, the Whole Community*. Cambridge Universtiy Press.  
Cambridge.
- Dahl R. A. 1989: *Democracy and its critics*. Yale University Press. New Haven,  
Connecticut.
- Elbro C. 1986: *Lesing og leseforståelse*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Engelsen B.U. 1990: *Kan læring planlegges?* Gyldendal. Oslo.
- Engen T.O. 1989: *Dobbeltkvalifisering og kultursammenlikning*. Oplandske  
Bokforlag. Vallset.
- Engen T.O. 1995: *Tospråklighet og lærerkyndighet. Et utvalg norske læreres  
oppfatning av målet om funksjonell tospråklighet i Mønsterplanen*. Høgskolen i Hedmark,  
avd for lærerutdanning. Rapport.
- Engen T.O. (red) 1996a: *Minoritets elever og språkopplæring*.
- Engen T.O. m fl 1996b: *Til keiseren hva keiserens er. Om minoritets elevenes  
utdanningsstrategier og skoleprestasjoner*. Oplandske Bokforlag. Vallset.
- Engen T.O. 1996c: "Didaktikk og undervisningsorganisering." I Hyltenstam K.,  
Brox O., Engen T.O., Hvenekilde A.: *Tilpasset språkopplæring for minoritets elever*.  
*Rapport fra konsensuskonferanse 9.-10. januar 1996*. Norges forskningsråd. Oslo.
- Engen T.O. 1998: *Pluralistisk integrering i enhetsskolen?* Upublisert stensil.
- Engen T.O., Kulbrandstad L.A. 1998: *Tospråklighet og minoritetsundervisning*.  
AdNotam Gyldendal. Under utgivelse.
- Genesee F. (red.) 1994: *Educating Second Language Children. The Whole Child, the*

- Whole Curriculum, the Whole Community*. Cambridge University Press. Cambridge.
- GrunnSkolens Informasjonssystem (GSI) 1997/98; Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Gudheim O.: "Styrer politikerne skolen?" Kronikk i Aftenposten 27.8.1998
- Hoem A. 1978: *Sosialisering. En teoretisk og empirisk modellutvikling*. Universitetsforlaget.
- Hvenekilde A. 1994a: *Veier til kunnskap og deltakelse*. Novus. Oslo.
- Hvenekilde 1994b: "Elevgrunnlag, organisering og økonomi." I Hvenekilde A. 1994: *Veier til kunnskap og deltakelse*. Novus. Oslo.
- Hvenekilde 1994c: "Innledning." I Hvenekilde A. 1994: *Veier til kunnskap og deltakelse*. Novus. Oslo.
- Hvenekilde A., Hyltenstam K., Loona S. 1996: "Språktilegnelse og tospråklighet". I Hyltenstam K., Brox O., Engen T.O., Hvenekilde A.: *Tilpasset språkopplæring for minoritets elever. Rapport fra konsensuskonferanse 9.-10. januar 1996*. Norges forskningsråd. Oslo.
- Hyltenstam K., Brox O., Engen T.O., Hvenekilde A. 1996a: *Tilpasset språkopplæring for minoritets elever. Rapport fra konsensuskonferanse 9.-10. januar 1996*. Norges forskningsråd. Oslo.
- Hyltenstam K. 1996b: "Konklusjoner från konsensuskonferansen." I Hyltenstam K., Brox O., Engen T.O., Hvenekilde A. 1996: *Tilpasset språkopplæring for minoritets elever. Rapport fra konsensuskonferanse 9.-10. januar 1996*. Norges forskningsråd. Oslo.
- Hyltenstam K. (red) 1996c: *Tvåspråklighet med for hinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Studentlitteratur. Lund.
- Hyltenstam K., Tuomela, V. 1996: "Hemspråksundervisningen." I Hyltenstam K. (red) 1996: *Tvåspråklighet med for hinder? Invandrar- och minoritetsundervisning i Sverige*. Studentlitteratur. Lund.
- Haagensen E., Kvisler L., Birkeland T.G. 1990: *Innvandrere - Gjester eller Bofaste? En Innføring i norsk Innvandringspolitikk*. Gyldendal. Oslo.
- Imsen G. 1997: *Lærerens verden*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Klausen A. M. 1981: *Kultur - variasjon og sammenheng*. Gyldendal. Oslo.
- Kulbrandstad L.A. 1997: *Språkportretter. Studier av tolv minoritets elevers språkbruksmønstre, språkholdninger og språkferdigheter*. Oplandske Bokforlag. Vallset.
- Kulbrandstad L.I. 1994: "Skolestart for minoritets elever." I Hvenekilde A. (red.) 1994: *Veier til kunnskap og deltakelse*. Novus. Oslo.
- Kriteriedata. Kommuner. Internt dokument; 1998. Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Lambert W.E. 1974: "Culture and language as factors in learning and education." I About F.E., Meads R.D. (red.): *Cultural Factors in Learning and Education*. Bellingham, Washington; 5<sup>th</sup> Western Washington Symposium on Learning.
- Langørgen, A., Aaberget, R. 1998: *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*. Rapporter 98/8. Statistisk sentralbyrå 1998.
- Lauglo J. 1998: "Constructive engagement: Immigrant youth in Oslo schools." Stensil. Nova. Oslo.
- Lindensjø B., Lundgren U.P. 1986: *Politisk styrning og utdanningsreformer*. Utbildningsforlaget.

Stockholm.

- Loona S., Myklebust R. 1994: "Historien om mine barn og andres unger - nok en gang." I Hvenekilde A. 1994: *Veier til kunnskap og deltakelse*. Novus. Oslo.
- Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen; L97. KUF, 1996-utgaven.
- Municio I. 1994: "Jamlikhet i demokratisk mangfold." I Hyltenstam K., Brox O., Engen T.O., Hvenekilde A.: *Tilpasset språkopplæring for minoritetslever. Rapport fra konsensuskonferanse 9.-10. januar 1996*. Norges forskningsråd. Oslo.
- Myklebust R., Hvenekilde A. 1994: "Undervisningsorganisering." I Hvenekilde A. (red.) 1994: *Veier til kunnskap og deltakelse*. Novus. Oslo.
- Mønsterplan for grunnskolen; M 87. KUF.
- Nedberg A. 1997: *Lite, men godt? En rapport om tilrettelegging av undervisning for elever fra språklige minoriteter i Troms*. Rapport nr 3/1997. Høgskolen i Tromsø.
- NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.
- NSD 1998: *Kommunedatabasen*. Dokumentasjon: <http://www.uib.no/nsd>
- NOU 1995: 12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge*. KUF.
- NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring*. KUF.
- NOU 1998:8 *Dagens finansieringssystem for kommuner og fylkeskommuner*.
- Olsen J.P. 1997: "Modernisering." *Nytt Norsk Tidsskrift 1, 1997*.
- Olsen J.P. 1998: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Sand T. 1997: *Flerkulturell virkelighet i skole og samfunn*. Cappelen. Oslo.
- Sand Bryhni S. 1994: *Flyktnigeforeldrene og innvandringspolitikken*. Stensil. Hovedoppgave, Høgskolen i Oslo.
- Schumann J. 1978: *The Pidginization Process: A Model for Second Language Acquisition*. Newbury house. Rowley.
- Skodvin A. 1985: "Bruk av ord. Et generelt teoretisk perspektiv på språkutvikling og tankeutvikling." I Engen T.O. (red) 1985: *Migrasjonspedagogikk*. Gyldendal. Oslo.
- Skutnabb-Kangas T. 1981a: *Bilingualism or Not: The Education of Minorities*. Multilingual Matters. Clevedon.
- Skutnabb-Kangas T. 1981b: *Tvåspråklighet*. Liber Laromedel. Lund.
- Skutnabb-Kangas T. 1985: "Tvåspråklighet. Begreppets forskningsmessige status och konsekvenser for undervisning av innvandrere och minoriteter." I Engen T.O.(red.) 1985: *Migrasjonspedagogikk*. Gyldendal. Oslo.
- Solstad K.J. 1978: *Riksskole i utkantstrøk*. Universitetsforlaget. Tromsø, Oslo, Bergen.
- St. meld. nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*.
- St. meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*.
- St meld nr 14 (1997-98): *Om foreldremedverknad i grunnskolen*.
- St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*.
- St. meld. nr. 29 (1994-95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*
- St meld nr 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.
- Statens utdanningskontor i Hedmark 1994: *Regional tilstandsrapport for utdanningssektoren i Hedmark 1993-94*.
- St prp nr 55 (1995-96) *Om kommuneøkonomien 1997 m.v.*
- Statens utdanningskontor i Hedmark 1995: *Utdanning. Tilstandsrapport for Hedmark*

1994-95.

- Statens utdanningskontor i Hedmark 1996: *Utdanning. Tilstandsrapport for Hedmark 1995-96*.
- Strømme Svendsen A. 1994: *Kulturøkonomi*. Rogaland Mediesenter. Stavanger.
- SYSTAT 1997; SYSTAT manualer. © SPSS Inc. Chicago, eller <http://www.spss.com>.
- Toukomaa P., Skutnabb-Kangas T. 1977: *The intensive teaching of the mother tongue to migrant children at pre-school age*. Tutkimuksia Research Reports. Tampere.
- Viberg Å. 1996: "Svenska som andraspråk i skolan." I Hyltenstam K. (red.): *Tvåspråklighet med førhinder? Innvandrars- och minoritetsundervisning i Sverige*. Studentlitteratur. Lund.
- Vygotskij L.S. 1971, 1974: *Tænkning og sprog, I, II*. Hans Reizel. København.
- Vygotsky L.S. 1978: *Mind in Society. The Development of Higher Psychological Processes*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- Wong Fillmore L. 1991: "When learning a second language means losing the first." *Early Childhood research Quarterly*, 6.
- Østerud S. 1997: "Fra tolkningsstrid til meningspleie." *Nytt Norsk Tidsskrift* 1, 1997.
- Øzerk K.Z. 1992: *Tospråklige minoriteter. Sirkulær tenkning og pedagogikk*. Oris forlag. Oslo.
- Øzerk K.Z. 1997a: "Tospråklig opplæring og funksjonell tospråklighet." I Sand T. (red.) 1997: *Flerkulturell virkelighet i skole og samfunn*. Cappelen. Oslo.
- Øzerk K.Z. 1997b: "En faglig fundert tilnærming til morsmålsundervisning for språklige minoriteter." I Sand T. (red.) 1997: *Flerkulturell virkelighet i skole og samfunn*. Cappelen. Oslo.
- Øzerk K.Z. 1997c: "Forholdet mellom språklig utvikling, erfaringsmessig utvikling og skolefaglig utvikling." I Sand T. (red.) 1997: *Flerkulturell virkelighet i skole og samfunn*. Cappelen. Oslo.
- Aasen J., Engen T.O. 1994: *Didaktikk og læreplanarbeid i barnehage og skole*. Oplandske Bokforlag. Vallset.
- Aasen J. 1997: *Bosnisk Gymnas i Lunner. Rapport fra en evalueringsstudie*. Oplandske Bokforlag. Vallset.

**Appendix** som separat bind.

