

TOSPRÅKLIG ASSISTANSE I BARNEHAGEN; - EN ORDNING PÅ VEI UT?

TOVE SKOUG

HØGSKOLEN I HEDMARK

1. Innledning

En økende vekt på «tidlig innsats for livslang læring» har siden hundre-årskiftet ført til sterk satsning på språkkartlegging og språkstimulerende tiltak i barnehagen, og da i særlig grad i forhold til de minoritetsspråklige barna med innvandrerbakgrunn. Ulike tiltak som kan bedre deres norskerferdigheter før skolestart står i fokus (se bl.a. St.meld.nr.16 2006-2007, KD 2007b). God norskspråklig kompetanse er av avgjørende betydning for hvordan de minoritetsspråklige barna vil greie seg i skolen. Språkstimulering og utvikling av barns selvfølelse og kulturelle identitet er blant barnehagens sentrale oppgaver, dette sett ut fra et bredt og helhetlig syn på barn og læring. Men med myndighetenes skjerpede søkelys på *norskopplæringen* synes det å være en tendens til at barnehagefolket, både på sentralt og på lokalt nivå, er i ferd med å overse morsmålets betydning for de minoritetsspråkliges utvikling og lærings-situasjon. Sett fra et sosiokulturelt, pedagogisk og lingvistisk ståsted er dette en bekymringsfull tendens. Helt siden minoritetsspråklige barn ble et aktuelt tema innen norsk barnehagepolitikk tidlig på 1980-tallet, har sentralt myndigheter hatt et innvandrerpolitisk virkemiddel, en sentral tilskuddsordning, som har gitt klare signaler om betydningen av morsmålsstøtte og tospråklig assistanse i barnehagen. Men det virker som sentrale føringer nå dreier i retning av det énspråklige norske. Den tospråklige assistansen og morsmålet kan synes å være på vei ut. Som en motvekt til dette retter jeg i artikkelen et historisk søkelys på hvordan denne tilskuddsordningen er blitt endret gjennom årene. Det gies også en redegjøring av morsmåls-/tospråklige assistentens oppgaver og funk-

sjon i barnehagen. Det er ikke stillingen i seg selv som har betydning, men det er hvordan arbeidsoppgavene og rollen blir ivaretatt i praksis som er avgjørende for de minoritetsspråkliges situasjon i barnehagen. *Førskolelæreren* og den *tospråklige assistenten* er «nøkkelpersoner» når det gjelder å sikre minoritetsspråklige et godt lærings- og utviklingsmiljø i barnehagen (Skoug 1989, 1992a, 1997). I denne artikkelen er det den tospråklige assistenten som står i fokus.

2. Integreringsprinsippet

Da den første barnehageloven kom i 1975, var spørsmål omkring minoritetsbarnas oppvekstsituasjon nærmest fraværende i debatten. I «Førskole»-utredningen fra daginstitusjonsutvalget som arbeidet med utkast til loven, blir denne problemstillingen bare så vidt omtalt. Det samme gjaldt departementets lovframlegg (NOU 1972:39, Ot. prp. nr. 23 1974-75). I den mer allmenne samfunnsdebatten på 70-tallet ble samenes situasjon etter hvert en hett tema. Noen sider ved innvandringsspørsmålet vokste seg også etter hvert fram på den politiske dagsorden. I 1975, samme år som barnehageloven kom, vedtok Stortinget å innføre innvandringsstopp. Denne ble vedtatt som en *midlertidig* stopp, blant annet ut fra argumentet om at Norge trengte et pusterom for bedre å legge forholdene til rette for integrering av innvandrere/flyktninger og deres familier.

På 1970-tallet ble *integrering* vedtatt som det grunnleggende prinsipp i norsk innvanderpolitikk, et prinsipp som gjennom ulike stortingsmeldinger er blitt videreført og fortsatt gjelder i dag. Prinsippene om reell likestilling, like muligheter og rettigheter (og plikter), respekt for innvandrernes språk og kultur samt prinsippene om samarbeid, gjensidighet og toleranse er blitt utdypet på ulike vis, men hovedprinsippet om likestilling og respekt for ulikheter skal ligge til grunn for de tiltak som settes i verk for å realisere målet om et inkluderende samfunn¹. Minoritetene skal gis muligheter til aktiv deltakelse innen alle samfunnsområder enten det gjelder arbeid, bolig og utdanning. Det innebærer at de skal lære seg norsk og få nødvendige kunnskaper til å kunne orientere seg i samfunnet og utnytte ulike yrkes- og utdanningsmuligheter. Samtidig skal de gis muligheter for å ivareta eget språk og kulturell egenart. Målet for tilpasningsprosessen er med andre ord ikke forforskning, men integrering/inkludering og likestilling.

Hva som egentlig ligger i begrepet *integrering*, kan være diffust for mange som har ansvar for å legge til rette for en oppvekst- og lærings-

¹ Se for eksempel St.meld.nr. 39 (1987-88) eller St.meld.nr. 49 (2003-2004)

situasjon for barn med minoritetsbakgrunn. Dette gjaldt tydeligvis også for daginstitusjonsutvalget. I et lite avsnitt om kulturelle og språklige minoriteter i kapitlet om «Barn med særlige behov for førskoletilbud», blir spørsmålet om integrering omtalt:

Barn som vokser opp i vårt land, og som har et annet morsmål enn norsk får ofte store vansker når de tar til i skolen.

Utvalget vil imidlertid, uten å ta noe standpunkt, peke på dilemmaet mellom hensynet til sterkest mulig integrering i det norsk samfunnet på den ene siden, og ønskeligheten av å beskytte kulturell egenart og identitet.

I de samisktalende deler av Finnmark har man tatt i bruk en mobil førskoleenhet for arbeidet blant førskolebarna. Denne virksomheten har først og fremst til hensikt å stimulere språk- og begrepsutviklingen hos barna, og all virksomhet foregår på barnas eget morsmål. Utvalget formoder at andre barn i tilsvarende situasjon har behov for lignende støtte. (NOU 1972: 39 s. 49)

Teksten gir til kjenne to interessante aspekter ved integreringsproblematikken. Det ene gjelder forståelsen av begrepet integrering. Det andre gjelder spørsmålet om å støtte barna på eget morsmål.

I teksten brukes begrepet *integrering* som en motsetning til det å holde fast på egen kulturell egenart og identitet. Dette innebærer i realiteten en oppfatning og forståelse av begrepet som nærmest synonymt med begrepet assimilering. I pedagogisk sammenheng kan en slik forståelse knyttes til tradisjonell spesialpedagogisk tenkning og praksis (Skoug 1989, 1994a, 1997, Engen 1994a). I forholdet til funksjonshemmede settes ulike integreringstiltak i verk for å hindre at barn/grupper av barn skal oppleve sosial utestenging fra «det normale» fellesskapet gjennom det å bli stigmatisert som «annerledes» (Solum 1993, Vedeler 1994). En slik forståelse av *integrering* er ikke i samsvar med det innvandrerpoltiske integreringsprinsippet. En slik tenkning med vekt på det å normalisere ulikhetene innebærer i praksis at de kulturelle forskjellene dempes ned til å være av underordnet betydning for fellesskapet. Slik risikerer barnehagen å underkjenne og usynliggjøre de minoritetsspråklige barnas kulturbagasje og morsmål; faktorer som har avgjørende betydning for barns sosialisering og identitetsutvikling (Engen 1994b, Gitz-Johansen 2006, Hoëm 1978, Palludan 2006, Sand og Skoug 2002, Skoug 1989, 1997).

I norsk barnehagepedagogiske tenkning er det et *individorientert* perspektiv som er rådende; dette på samme måte som innen spesialpedagogisk tenkning. Det er det enkelte barns utvikling og funksjonsnivå som tradisjonelt har stått i sentrum. Motsatsen til dette ligger i det vi innen pedagogikken kan betegne som et *sosiokulturelt* perspektiv. Her er det nettopp bevisstheten om barnehagens kulturelle påvirkning som står sentralt. Det er gjennom en anerkjennelse av de ulike kulturelle egenarter og variasjoner, ved å løfte fram og ta i bruk språklige og kulturelle forskjeller som del av det gjennomgående og det mer periodiske innholdet i barnehagene, at minoritetsbarnas flerkulturelle tilhørighet og integrering kan fremmes. For å unngå at barnehagen – mer eller mindre utilsiktet – setter barn fra språklige og kulturelle minoriteter i et assimilasjonspress (fornorskning-), må barna bli møtt med interesse og respekt for den kulturbagasjen de bringer med seg hjemmefra. Samtidig skal de også utvide sitt kulturelle perspektiv og språklige kompetanse gjennom å få kjennskap til norsk kultur/norsk språk. Barna skal kvalifiseres til både å kunne delta aktivt i storsamfunnets fellesskap og til å kunne delta aktivt innen sitt eget etniske fellesskap. Det er gjennom en slik språklig og kulturell «dobbeltkvalifiserende» pedagogisk praksis at barnehagene kan fremme reell integrering etter den innvandrerpolitisk forståelsen (Engen 1989, 1994, Skoug 1989, 1994b, 1997). Men slik integreringsprinsippet i norsk innvandringspolitikk blir omtalt i de ulike offentlige utredningene og meldingene, er dette så generelt utformet at det kan være vanskelig å tolke teksten entydig. På grunn av en tradisjonell individorientert tenkning har derfor mange av de tiltak som er satt i verk i praksis ofte virket assimilerende eller segregerende (NOU 1995:12).

I sitatet berører daginstitusjonsutvalget også forholdet mellom de samisktalende barna på den ene siden og barn med innvandrerbakgrunn på den andre siden, og deres behov for å få støtte på eget morsmål. At morsmålet er av verdi i seg selv, synes å ha blitt ansett som et viktig prinsipp allerede tidlig på 70-tallet når det gjelder samiske barn. Mulighetene for samiske barn til å ivareta/utvikle sin kulturelle egenart og få støtte på eget morsmål er i dag langt mer omfattende og reelle enn det var tidlig på 70-tallet. Det samme kan ikke sies når det gjelder de minoritetsspråklige barna. Men det er av interesse å merke seg at daginstitusjonsutvalget «formoder» at også denne gruppen barn har behov for «lignende støtte» som de samiske barna. Men da barnehagene fikk sin første nasjonale rammeplan i 1996 var de sentrale myndigheter blitt sikrere i sin sak i spørsmålet om eventuell støtte *på/i* morsmålet:

Mange barn har et annet morsmål enn norsk. Barnehagen kan bidra til at disse barna utvikler tospråklighet, dels gjennom å styrke morsmålet, dels gjennom å arbeide aktivt med norsk som andrespråk. (.....) Støtte fra tospråklige voksne, for eksempel tospråklig assistent, har stor betydning for disse barna. (Barne- og familiedepartementet 1995a s. 79)

I revidert rammeplan av 2006 kommer barnehagens oppgaver overfor de minoritetsspråklige barna eksplisitt fram i ulike deler av planen; som disse eksemplene viser: Samfunnets kulturelle mangfold «...skal gjenspeiles i barnehagen» (s. 7), barna «...må få støtte i å utvikle sin doble kulturtilhørighet» (s. 30), personalet må «...vise forståelse for betydningen av barns morsmål» og «...samtidig hjelpe dem til å få erfaringer som bygger opp deres begrepsforståelse og ordforråd på norsk» (s.35), personalet skal «...sørge for at kropps- og bevegelseskulturen i barnehagen gjenspeiler mangfoldet i barnas kulturelle forankring og ta hensyn til kulturforskjeller når det gjelder forholdet til kropp» (s.36), bidra til at barna «...utvikler toleranse og interesse for hverandre og respekt for hverandres bakgrunn, uansett kulturell og religiøs eller livssynsmessig tilhørighet» (s.39).

Men allerede flere år før barnehagen fikk en nasjonal rammeplan med retningslinjer for arbeidet med minoritetsspråklige barn, fantes det innen fagdepartementet for barnehagesektoren en erkjennelse av også de minoritetsspråklige barna trengte støtte på eget morsmål i barnehagen.

3. Øremerket tilskudd som støtteordning for morsmålet

Allerede i 1981 ble det opprettet en særskilt statlig tilskuddsordning rettet mot minoritetsspråklige barn i barnehage². Ordningen ble opprettet som et innvandringspolitisk virkemiddel for at barna skulle få et fullgodt barnehagetilbud. Intensjonen var å bidra til at barnehageeiere skulle få bedre muligheter til å gi de minoritetsspråklige barna et barnehagetilbud i samsvar med de innvandringspolitiske mål om integrering og reell likestilling.

Tilskuddet ble tildelt etter søknad fra kommunen. Kriteriet for tildeling var knyttet til to krav:

² Dette omfattet barn fra minoritetsspråklige grupper med innvandrerbakgrunn som har et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk.

1. Den minoritetsspråklige barnegruppa måtte omfatte minimum 4 barn fra samme språkgruppe pr. barnehage/pr. avdeling³.
2. For hver gruppe minoritetsspråklige barn skulle det være tilsatt en voksenperson med felles språk og kulturbakgrunn som barna, fortrinnsvis med en stillingstørrelse som tilnærmet var lik barnas daglige oppholdstid.

Det statlige tilskuddet ble beregnet til å skulle dekke ca. 70 % av arbeidsgivers lønnskostnader ved tilsettingen. Resten av kostnadene var det opp til arbeidsgiver eller kommunen selv å dekke.

Således var det fra departementets side lagt opp til en tilskuddsordning som ga klare føringer for barnehageeier/kommunen til å tilby de minoritetsspråklige et barnehagetilbud av typen *tospråklig modell*. Dette skulle gi muligheter for barn til å kunne delta både i *intra-etniske* (intern sosial integrering) og *inter-etniske* (ekstern sosial integrering) relasjoner mellom barn-barn og barn-voksen i barnehagens hverdagsliv. Dette er en modell som det blant forskere innen fagfeltet, både nasjonalt og internasjonalt, er stor enighet om gir de beste rammebetingelser for en inkluderende læringsmiljø som fremmer de minoritetsspråklige barnas læring og utvikling (jf. bl.a. rapport fra Norges forskningsråds konsensuskonferanse 9.-10.januar 1996).

3.1 «4-barnsreglen»

Intensjonen ved den såkalte «4-barnsreglen» var å sikre et minimum antall barn fra samme språkgruppe. Dette for å gi barna muligheter for også å kunne anvende og utvikle sitt *morsmål* i samhandling og lek med andre barn. Barnehagen skulle ivareta barnas muligheter til sosial integrasjon både på tvers av etnisk grupper («ekstern sosial integrering») og innenfor egen gruppe («intern sosial integrering»). Således skulle forholdene ligge til rette barnas *tospråklige utvikling*. Det dreiet seg også om å ivareta barnehagens oppgave med hensyn til å støtte barna i deres identitetsutvikling og tilhørighet til egen etniske gruppe samtidig som de utviklet vennsksrelasjoner og tilhørighet med andre barn innen barnehagens fellesskap. Gjennom samspill, i både formelle og uformelle situasjoner i barnehagen, både med norskspråklige barn og voksne og med minoritetsspråklige innen egen gruppe skulle de minoritetsspråklige barna gies muligheter for å utvikle tospråklighet og dobbelt kulturtil-

³ Dispensasjon fra «4-barnsreglen» ble gitt for 3 barn i gruppa når det i den aktuelle kommunene ikke fantes flere barn i barnehagealder innen samme språkgruppe.

hørighet (se bl.a. NOU 1995: 12, Engen 1996, Engen og Kulbrandstad 2004, Skoug 1987, 1994).

Denne «4-barnsreglen» var en del av statens føringer i ca. 10 år. I mange kommuner var det vanskelig å oppfylle hovedregelen med minst 4 barn i gruppen. Med få barn fra samme språkgruppe i den enkelte barnehage var det derfor mange barnehager som ikke nøt godt av tilskuddsordningen. I 1986 var det bare halvparten av de minoritetspråklige barna i barnehage som fikk morsmålsassistanse. Dette bekymret departementet. Målet med tilskuddsordningen «...er å nå alle fremmedspråklige barn som trenger språkstøtte i barnehagen.» (St. meld.nr.39 1987-1988 s.53). Dette var bakgrunnen for at kriteriene ble endret og «4-barnsregelen» forsvant i 1991. Tenkning var at for det barnet som kanskje var den eneste fra sin språkgruppe i barnehagen, skulle kunne få støtte fra en voksenperson med samme morsmål i det minste noen få timer pr. uke/én dag i uken. Alternativet var tidligere at barnet ikke fikk morsmålsstøtte i det hele tatt.

I 1991 ble derfor ordningen med tilskudd øremerket morsmålsassistanse i barnehage endret fra å være knyttet til kravet om *en gruppe* til at tilskuddet ble beregnet *pr. barn*. Det ble satt to ulike satser pr. år; én for barn med morsmålsassistanse 6-25 timer pr. uke og en høyere sats for barn som fikk dette 26 timer eller mer pr. uke.

I «4-barnsreglen» av 1981 lå det implisitt en klar føring om at minoritetsspråklige barn trenger å kunne delta i lek og samvær også med barn fra samme språkgruppe i barnehagen. Dette ble senere klart uttrykt i rammeplan for barnehagen (se Barne- og familiedepartementet 1995a s.115). Således hadde tilskuddsordningen opprinnelig en dobbeltfunksjon; ikke bare var den et virkemiddel for å gi barna morsmålsstøtte fra en voksenperson, den var også et virkemiddel for å støtte barnas gruppetilhørighet med jevnaldringer fra samme språk og kulturgruppe. Men uten denne «4-barnsreglen» ble det i kommuner med få minoritetsspråklige barn i barnehagealder vanskelig å holde fast ved en gruppesammensetning etter «*samlingsprinsippet*» (Skoug 1997) som departementet opprinnelig gjennom sin tilskuddsordning oppfordret kommunene til å anvende. Nå ble det «*bostedsprinsippet*» (Engen 1996) som ble enerådende i de fleste kommunene ved tildeling av barnehageplass.

I de fleste kommunene utover i landet, selv i de bydelene i Oslo med stor andel innvandrere, var det urealistisk å få samlet så store grupper barn med felles morsmål at tilskuddsordningen ville dekke tilnærmet full stilling for en tospråklig assistent. En følge av endringen ble, som Åse Tefre ved Høgskolen i Oslo uttrykte det i et portrettintervju:

For ti-tolv år siden måtte man ha en gruppe på fire barn med et annet morsmål enn norsk for å få en tospråklig assistent. I dag må man ha en gruppe på 16 barn for å assistent i hel stilling. Og det er ikke fordi utfordringene er blitt mindre! (Pettersen 2003 s. 58)

3.2 Tilskudd til morsmålsassistanse/«morsmålstrener»

Barnehagens erfaringer med det å ha morsmålstrener var variert. Mange morsmålstrener var selv usikre på sin rolle i barnehagen. Blant styrere og avdelingsleder var det også stor usikkerhet hva arbeidsoppgavene egentlig innebar. Det syntes å vokse fram en oppfatning om at morsmålstrener fungerte til dels som et hinder for barnas norsk-tilegnelse, at hun/han i større grad bidro til *segregering* av «sine barn» enn til *integrering* med «våre barn». På lokalt nivå det ble etter hvert reist tvil om barnehagene egentlig var tjent med å tilsette morsmålstrener. I 1991 besluttet Oslo kommune å legge ned stillingene som morsmålstrener i barnehagen. Som ledd i denne prosessen ble kommunaldepartementet bedt om å vurdere om en slik nedleggelse ville være «... i strid med de overordnede innvandringspolitiske mål.» I sitt svarbrev til kommunen er statsråd Kjell Borgen tydelig på at så vil være tilfelle. Her gis det en utfyllende beskrivelse av morsmålstreners rolle og oppgaver, bl.a. nevnes dette å bistå barnas utvikling av morsmål og tilegnelse av norsk. Han gjør videre rede for tilskuddsordningen og er svært klar i sin konklusjon:

(...) Det er et mål at flest mulig fremmedspråklige barn, når de begynner i grunnskolen, har fått den nødvendige begrepsopplæring på eget språk og grunnleggende norskkunnskaper, slik at de kan få fullt utbytte av den obligatoriske skolegangen.

På bakgrunn av det som står ovenfor vil jeg anbefale Oslo Kommune og bydelene å legge forholdene til rette og nytte den overnevnte ordningen. (Kommunaldepartementets brev av 19.03.1991 til Oslo kommune, Finansdirektøren).

Morsmålstrener ble de første 10-12 årene anvendt som en uoffisiell betegnelse på denne stillingsfunksjonen i barnehagen. Senere gikk departementet over til å bruke betegnelsen *tospråklig assistent/tospråklig assistanse*. Dette ble gjort for å framheve det *tospråklige* aspektet ved assistentens oppgaver og rolle som brobygger og integreringsmodell.

4. Den tospråklige assistentens oppgaver

I en rekke sentrale føringsdokumentet som omtaler den tospråklige assistentens oppgaver og funksjon i barnehagen, blir det *å støtte barna i deres integrering* og det *å bistå barnehagen i kontakten med foreldre* trukket fram som sentrale oppgaver (se bl.a. Ot.prp.nr.68 1993-94, NOU 1995: 12, BFD 1995a, 1995b, 1996, St.meld.nr.17 1996-97, KD 2007). Hensikten med tilskuddsordningen og beskrivelsen av den tospråklige assistentens rolle er formulert noe forskjellig i de ulike dokumentene, men har hele tiden vært tydelig i samsvar med begrunnelsene beskrevet i den prosjektrapporten av 1981 som la grunnen for opprettelsen av tilskuddsordningen. Rapporten klargjør de sentrale sidene ved den tospråklige assistentens oppgaver og kan oppsummeres på følgende måte (Bleken 1981 iflg. Skoug 1997):

- Han/hun kan være en trygghetsfaktor for barn med innvandrerbakgrunn gjennom å sikre at barna forstår og blir forstått i et fremmed miljø hvor de ikke har sine foreldres støtte og beskyttelsen.
- Han/hun kan støtte barn med innvandrerbakgrunn i deres utvikling av selvtillit og identitetsutvikling ved å være en synlig kulturrepresentant med god status gjennom et godt og nært forhold til de norske barna og til de voksne i barnehagen.
- Han/hun kan gi støtte til barna med innvandrerbakgrunn i deres utvikling av eget språk gjennom aktiv utnyttelse av de muligheter for samtaler og samspill som ligger i dagliglivet i barnehagen og i egne samlingsstunder.
- Han/hun kan være en kulturformidler både overfor barn med innvandrerbakgrunn og overfor de norske barna og det norske personalet og sammen med innvandrerforeldrene være kulturformidlere overfor de norske foreldrene.
- Han/hun kan delta i barnehagens kontakt med innvandrerforeldrene.

For å kunne ivareta sine oppgaver etter intensjonene til beste for enkeltbarna, for barnegruppen og for barnehagens virksomhet som helhet er det viktig at den tospråklige assistenten inngår i personalgruppa på lik linje med de andre ansatte i barnehagen «... *både når det gjelder planlegging, gjennomføring og oppfølging av virksomheten.*» (NOU 1995: 12 s.94).

5. Den tospråklige assistentens arbeidssituasjon

Hensikten med å endre tilskuddskriteriene i 1991 var at tiltaket i praksis skulle nå fram til flere barn. Likevel viste statistikken at heller ikke utover på 1990-tallet omfattet tilskuddsordningen en større andel enn ca. halvparten av de minoritetsspråklige barna som gikk i barnehage. Tilskuddsatsen pr. barn var ikke større enn at det bare dekket lønnskostnader for noen få arbeidstimer pr. uke. Stillingsbrøken var så liten av det var vanskelig å få tilsatt kvalifiserte folk i stillingen som tospråklig assistent. For å fylle en stor nok stilling slik at lønna kom opp i en viss størrelse, måtte assistenten forholde seg til svært mange barn som var spredt rundt på mange forskjellige barnehager. Således måtte hun/han ofte også forholde seg til mange ulike personalgrupper, mange ulike avdelingsgrupper og mange ulike planer og organiseringsopplegg i løpet av en arbeidsuke. Og barnehagepersonalet måtte forholde seg til en tospråklig assistent som i mer eller mindre grad nærmest var på *besøk* en gang i uka. Hadde barnehagen flere minoritetsspråklige barn fra ulike språkgrupper, kunne det i løpet av uken være relativt mange slike *besøkende* tospråklige assistenter. Dette innebar at den nære kontakten mellom tospråklig assistent og resten av personalgruppen, som i utgangspunktet var en forutsetning for å kunne ivareta den tospråklige assistentens oppgaver og rolle, i stor grad ble svekket. Når arbeidssituasjonen er slik at den tospråklige assistenten er lite til stede i barnehagens dagligliv og ikke deltar i personalets planlegging og samarbeide, gis det små muligheter til å ivareta oppgavene knyttet til det å være en språklig og kulturell brobygger og fremme barnas språkutvikling og integrering. (Tefre m.fl. 1997, Sand og Skoug 2003, Skoug 1989,1997).

Det settes store krav til den tospråklige assistenten for å kunne ivareta den funksjonen og de oppgavene som departementet har beskrevet. Men fra sentralt hold har det aldri blitt satt noen formelle krav til kvalifikasjoner for disse stillingene (se bl.a. Barne- og familiedepartementet 1995a s. 136). Det er grunnlag for å hevde at den tospråklige assistenten på mange måter kan sies å representere den «...*mest ufaglærte blant de ufaglærte i barnehagen.*» (Skoug 1992a s.165). Undersøkelser viser at kurs, veiledning og opplæring av tospråklige assistenter har vært et klart nedprioritert område (Tefre m.fl. 1997). I tillegg er den tospråklige assistenten gjerne den som har de dårligst norskspråklige ferdighetene inne personalgruppen. De etnisk norske assistentene, som kanskje heller ikke får mye tilbud om kurs og veiledning, kan likevel sies å ha en høyere status innen voksenalderen på barnehagen. De etnisk norske er på *hjemmebane* både språklig, sosialt og kulturelt. De tospråklige

assistentene fungerer på *bortebane* og får en lavstatus-rolle (Andersen 2002, Skoug 1989, 1992a, 1999,). Mange er også tilsatt på kortvarige engasjement og lever med en usikkerhet om hvorvidt engasjementet vil bli forlenget (Skoug 1992b).

6. Ny tilskuddsordning åpner for flere tiltak

Det politiske målet var at tilskuddsordning til tospråklig assistanse skulle nå fram til alle minoritetsspråklige barn som hadde plass i barnehage. Statistikken viste at så var langt fra tilfelle, selv ikke etter at tildelingskriteriene ble endret i 1991. Tvert imot gikk prosentandelen ytterligere ned. Iflg. Statistisk sentralbyrå lå andelen på 53% på sitt høyest i 1997, mens den i 2002 var sunket til bare 38% (UFD 2003). Det var med andre ord fortsatt stor sprik mellom *intensjon* og *realitet*.

Ulike problemstillinger tilknyttet den tospråklige assistentens oppgaver, funksjon og arbeidssituasjon i barnehagen har vært kartlagt, beskrevet og drøftet gjennom årene (se bl.a. Bleken 1981, Skoug 1989, Thomassen og Thomassen 1990, Mjelve 1996, Sand 1996, Skoug 1997, Tefre m.fl. 1997, Sand & Skoug 2002, 2003). Men ingen av disse undersøkelsene gir noen systematisk kartlegging av årsakene til denne synkende prosentandelen. Det er blitt gitt dispensasjoner og prøvet ut ulike modeller for fleksibel bruk av statstilskuddet flere steder i landet, blant annet i bydel Gamle Oslo (se bl.a. Sand & Skoug 2002, 2003). På bakgrunn av erfaringer fra noen kommuner og bydeler i Oslo med bl.a. ambulerende tospråklige pedagoger og særskilte norskspråklige tiltak, ble det innført en ny tilskuddsordning fra 1. august 2003. Dette ble en bredere og mer fleksibel ordning som skulle i større grad imøtekomme lokale variasjoner og behov.

Endringen innebærer at tilskuddet nå ikke lenger er øremerket tospråklig assistanse. Tilskuddet er rettet inn mot tiltak for å *bedre språkforståelsen* blant minoritetsspråklige barn. Fortsatt kan tilskuddet anvendes til tospråklig assistanse men det åpnes også for en lang rekke andre tiltak, bl.a. ansettelse av personale til å støtte barnas norskopplæring, innkjøp av språkstimulerende materialer, iverksettelse av aktiviteter som styrker foreldresamarbeidet og som bidrag til etterutdanning av personalet.

Opprinnelig ble midlene tildelt etter hvor mange minoritetsspråklige barn som fikk tospråklig assistanse i barnehagen. Etter ny ordning blir tilskuddet nå beregnet ut fra antallet minoritetsspråklige som har barnehageplass i kommunen. Gruppen minoritetsspråklige barn i førskolealder har i alle år vært underrepresentert i barnehagen, og et

delmål ved den nye tilskuddsordningen er å få rekruttert flere av de minoritetsspråklige barn inn i barnehagene. En slik økning står også sentralt i regjeringens strategiplan og da som et virkemiddel for å bedre de minoritetsspråkliges språkferdigheter, dvs. *norsk*, før skolestart (KD 2007). I lys av myndighetenes ønsker om en større innsats på de små og tiltak for tidlig språkstimulering (se St.meld.nr.16) kan en tolke endringen av tilskuddsordningen som et skritt i retning av å legge større vekt på de *norskbaserte* tiltakene på bekostning av en tospråklig modell med *morsmålsbaserte* tiltak.

Tilskuddsordningen har fortsatt en klar målretning mot de minoritetsspråklige barna. Men når det gjelder hvilke tiltak som bør vektlegges, morsmålsbaserte eller norskbaserte, gir departementet ingen klare retningslinjer. Nyordningen kan således tolkes i retningen av at barnehagens eget fagdepartementet har valgt å «*toe sine hender*» og overlater til det lokale skjønn og fagkompetansen på lokalt nivå å finne svar på hvordan intensjonene om inkludering og likeverdig utdanning kan nedfelles i praksis.

Hvordan står det så til med fagkompetansen på kommunenivå? Rambøll Management (2006) som fikk oppdraget med å evaluere hvordan den nye tilskuddsordningen virket i praksis, peker på at innføringen av nyordningen skjedde på bristende forutsetninger fra departementets side (s. 7). I Rundskriv Q-04/2004 kommer det eksplitt fram at det forutsettes at kommunene innehar nødvendig faglig kompetanse innen flerkulturelle spørsmål og språkopplæring. Mens evalueringen viser at denne kompetansen synes å mangle i mange kommuner. Dette funnet er i samsvar med en rekke andre undersøkelser (se bl.a. Engen 1994a, 1994b, NOU 1995: 12, Obel 2007, Sand & Skoug 2002, Skoug 1989, 1997, 1999, Tefre m.fl. 1997). At det i kommunene i vesentlig grad mangler relevant fagkompetanse innen det flerkulturelle feltet burde derfor ikke komme som noen overraskelse på sentrale myndigheter. Rambøll-rapporten anbefaler at departementet i tiden framover bør satse sterkere på å styrke fagkompetanse på lokalt nivå.

7. Hvor går veien videre?

Rambøll-rapporten slår fast at en større andel minoritetsspråklige barn har fått barnehageplass i perioden 2004-2006 etter at den nye tilskuddsordningen trådte i kraft. Om dette er en følge av nyordningen alene kan ikke evalueringen si noe sikkert om. Men uansett, «*Utviklingen går altså rett vei med tanke på tilskuddsordningens målsettinger, og generelle politiske målsettinger.*» (Rambøll 2006 s.6). Det anbefales at

tilskuddsordningen videreføres. Men det blir samtidig framhevet at det er behov for en økning av størrelsen på tilskuddet (s.11).

I en undersøkelse foretatt i 2004/2005 i noen kommuner i Hedmark/Oppland-regionen blir det også pekt på at størrelsen på tilskuddet er et kritisk punkt. Gjennom intervju med barnehagelederne i kommunene kom det fram at ingen av dem var særskilt tilfredse med den innsatsen som ble gjort for de minoritetsspråklige barna innen barnehagefeltet i egen kommune. Flere sa at de hadde «dårlig samvittighet» for at kommunens innsats var for svak. Men beregninger foretatt i juni -04 viste at den nye ordningen ville gi noen av kommunene langt bedre økonomiske muligheter til å gjøre en bedre innsats, mens andre ville komme i en klart dårligere situasjon. Det paradoksale her er at kommuner som fulgt opp departementets tidligere føringer i rundskriv og rammeplan med tanke på *tospråklig morsmålsbasert* støtte i sine barnehager, med nyordningen risikerte å bli «straffet» med et betydelig lavere tilskudd. Mens andre kommuner som hadde valgt *ikke* å satse på tospråklige assistanse og dermed ikke mottatt noe tilskudd tidligere, kunne nå med nyordningen nyte godt av friske tilskuddmidler øremerket de minoritetsspråklige barna.

For å illustrere dette paradokset presenteres her noen data fra denne undersøkelsen:

- *Kommune A* hadde ca. 40 minoritetsspråklige barn med plass i barnehage. Kommunen hadde i sin tid vedtatt ikke å tilsette tospråklige assistenter i barnehagene. Etter den gamle ordningen mottok kommunen derfor ikke noe tilskudd. Mens etter ny ordning ville kommunen få et årlig tilskudd på ca. kr. 360 000 som ville bli brukt til å opprette en veiledningsstilling innen flerkulturell pedagogikk med vekt på *norskbasert* språkopplæring.
- *Kommune B* ga tospråklig assistanse til alle sine 14 minoritetsspråklige barn i barnehagen. Etter gammel ordning fikk kommunen et årlig tilskudd på ca. kr. 300 000 til formålet mens kommunen selv over eget budsjett bidro med tilnærmet likt beløp. Etter ny ordning ville statstilskuddet bli redusert til kr. 126 000 pr. år. Barnehagesjefen ønsket å holde fast på at selve statstilskuddet fortsatt skulle gå til tospråklige assistanse. Men kommunens egne midler til formålet kunne tenkes å bli brukt til andre tiltak, for eksempel til delvis friplass i barnehage for de minoritetsspråklige barna. Barnehagepersonalet selv ville prioritere det å få flere av de yngste minoritetsspråklige barna - under

3 år - inn i barnehagene, selv om det måtte gå på bekostning av den tospråklige assistansen barna allerede hadde. Barnehagesjefen i kommune B opplever situasjonen som vanskelig og frustrerende: «*Jeg blir provosert over en tilskuddsordning som åpner for flere muligheter men som samtidig utløser færre midler til å nyttegjøre de nye mulighetene!*» (Skoug 2005)

Rambøll-undersøkelsen viser at det i 2006 er færre tospråklige assistenter enn tidligere. I flere kommuner dekker den enkelte assistent flere barnehager pr. uke og med kortere tid i den enkelte barnegruppe. Mange kommuner som tidligere bare hadde mulighet til å anvende tilskuddet til tospråklig assistanse, har nå prioritert å kjøpe inn språkopplæringsmateriale på norsk. Konsekvensen er at de barnehagenes språkstimulerende aktiviteter «*...i høyere grad tar utgangspunkt i norsk som andrespråk.*» (Rambøll 2006 s.8). I evalueringsrapporten pekes det på en «*gryende språkfilosofisk paradigmeskifte*». En større fleksibilitet i tilskuddsordningen setter større krav personalets faglige kompetanse; dette fordi:

Fallgruven er at kommunene i takt med utvikling fra en morsmålsbasert innlæringsstrategi til en andrespråksbasert, mister blikket for morsmålets betydning for de minoritetsspråklige barnas trivsel og utvikling. (Rambøll 2006 s.8)

8. Forholdet mellom intensjon og praksis

Det ligger utfordringer i spenningsfeltet mellom opplæringsmodeller med vekt på det flerspråklige/flerkulturelle og opplæringsmodeller hvor det enspråklige norske blir vektlagt.

I denne artikkelen har jeg gitt en beskrivelse av den opprinnelige intensjonen bak statstilskuddsordningen da den ble opprettet tidlig på 1980-tallet. Den tospråklige assistentens rolle var å bidra som en trygghetsfaktor, en språk- og kulturformidler til beste for barnehagens fellesskap preget av kulturelt mangfold og tospråklighet. Problemet gjennom alle år har vært å få nedfelt intensjonene om inkludering/integrering i det praktiske arbeidet i barnehagen. Statstilskuddsordningen øremerket tospråklige assistanse har vært et viktig virkemiddel her. Ideelt sett kunne dette ha bidratt til å gi barna, både de *minoritetsspråklige* og de *majoritetsspråklige*, en lærings situasjon i samsvar med en type tospråklig/flerkulturell modell; en modell som det innen språk- og samfunnsforskningstilgjør er enighet om gir de beste betingelser for inte-

grering og øket språkferdigheter før skolestart. Et problem har vært at tilskuddsordningen ikke har nådd fram til alle de barna som har hatt behov for slik assistanse. Et annet problem er at mange barnehager har manglet relevant fagkompetanse, både blant pedagogene og blant de tospråklige medarbeiderne, til å kunne iverksette en slik tospråklig modell etter intensjonen. Kritiske spørsmål vedrørende barnehagenes innsats når det gjelder å fremme den norskspråklige forståelsen hos barn før skolestart, synes å ha ført til en undervurdering av morsmålets betydning. Tilskuddsordningen er derfor blitt endret og gir åpning for større satsning på enspråklige norskbaserte modeller.

Spørsmålet om minoritetsspråklige barn vil bli tospråklige er først og fremst avhengig av om de miljøbestemte betingelsene ligger til rette for en slik utvikling. I prinsippet kan barn tilegne seg flere språk samtidig hvis bare betingelsene i barnas oppvekstmiljø er til stede. Men jo yngre de minoritetsspråklige barna er når de begynner i norskspråklig barnehage, jo større er risikoen for at deres tilegnelse av norsk skal gå på bekostning av morsmålet. Undersøkelser viser at førskolebarn som i barnehagen befinner seg i en ren andrespråkbasert opplærings situasjon står i fare for å miste sitt morsmål. Og det med katastrofale følger for kontakten med foreldre og deres felles bakgrunn og for barnets utvikling av egenoppfatning og kulturelle tilhørighet (Wong Fillmore 1991, Engen & Kulbrandstad 2004). For at barna ikke skal utsettes for et så vidt stor assimilasjonspress at de mister eget morsmål og kontakt med egen bakgrunn, står barnehagene overfor en stor utfordring. Det krever høy bevissthet og stor innstats fra personalet side med hensyn til å støtte barna i deres flerkulturelle tilhørighet. Barnehagen må vise interesse for at barna også bruker sitt morsmål. Personalet må være tydelige i å støtte foreldrenes bruk av eget språk og formidling av kulturbakgrunn både hjemme og i barnehagen. Uten bistand fra en tospråklig medarbeider står barnehagepersonalet overfor en uhyre stor utfordring. Et aktuelt spørsmål som kan stilles, er om rammeplanens føringer vedrørende den flerkulturelle barnehagen er i ferd med å ende opp som tom retorikk. Det er derfor viktig at departementet igjen tar grep om sitt faglige ansvar og gir håndfaste føringer i samsvar med våre innvandrerpoltiske intensjoner. Kommunene og barnehagene må settes i stand til å kunne prioritere relevante tiltak som gir reelle muligheter for gjennomføring av en flerspråklig/flerkulturell opplæringsmodell; det vil si en *både-og* modell hvor både barnas morsmål/kulturbakgrunn og norskopplæring blir vektlagt.

Litteratur

- Andersen, Camilla 2002. *Verden i barnehagen*. (HiO-hovedfagsrapport 2002 nr 18). Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Barne- og familiedepartementet 1995a. *Rammeplan for barnehagen*. Q-0903 B.
- Barne- og familiedepartementet 1995b. *Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn – Hvordan bedre deltakelse, likestilling og integrering i det norske samfunn*. Q-0907
- Barne- og familiedepartementet 1996. *Statstilskudd til drift av barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen i 1996*. Rundskriv Q-2/96 B
- Bleken, Unni. 1981. *Oppfølging av barnehager med fremmedspråklige barn. Prosjektrapport*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet – Barnevernsakademiet i Oslo.
- Engen, Thor Ola. 1994a. Integrering – som normalisering eller inkorporering? I: Hvenekilde, Anne (red.) *Veier til kunnskap og deltakelse*. Oslo: Novus forlag.
- Engen, Thor Ola. 1994b. Oppdragelse for det flerkulturelle samfunnet. I: Aasen & Engen (red.) *Didaktikk og læreplanarbeid i barnehage og skole*. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Engen, Thor Ola. 1996. Språkopplæring og identitetsutvikling i et didaktisk perspektiv. I: *Tilpasset språkopplæring for minoritets elever. Konsensuskonferansen 9.-10. januar 1996*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Engen, Thor Ola & Lars Anders Kulbrandstad. 2004. *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hoëm, Anton. 1978. *Sosialisering – en teoretisk og empirisk modellutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gitz-Johansen, Thomas. 2006. *Den multikulturelle skole – integration og sortering*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kunnskapsdepartementet. 2006. *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. F-4205 B.
- Kunnskapsdepartementet 2007a. *Statstilskudd til drift av barnehager*. Rundskriv F-02/2007.
- Kunnskapsdepartementet. 2007b. *Strategiplan. Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007-2009*. Revidert utgave februar 2007.
- Mjelve, Astrid Øygarden. 1996. «Hør på maken». *Tospråklig assistanse i barnehagen*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- NOU 1995: 12 *Opplæring i flerkulturelt Norge*.
- Obel, Lise Skoug. 2007. «...å få det inn under huden, rett og slett!»: *hvor dan er intensjonene og forutsetningene for flerkulturell pedagogikk i tre barnehager*. (Hovedfagsoppgave) <http://brage.bibsys.no/hhe/handle/123456789/21>.
- Odelstingsproposisjon nr. 68 (1993-94) *Om lov om barnehager*.

- Palludan, Charlotte. 2006. Grenser for rommelighet. I: *Barnehagefolk* nr.3 2006, s.16-23.
- Pettersen, John Roald. 2003. Portrettet Flerspråklighet er en ressurs. I: *Barnehagefolk* nr. 1 2003 s. 52-59.
- Rambøll Management. 2006. *Evaluering av tilskuddsordningen – Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Sand, Sigrun & Tove Skoug. 2002. *Integrering – sprik mellom intensjon og realitet? Evaluering av prosjekt med gratis korttids plass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Rapport 1*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Sand, Sigrun & Tove Skoug. 2003. *Prosjektbarnehagen og 4-åringene. Evaluering av prosjekt med gratis korttids plass i barnehage for alle 4-og5-åringene i bydel Gamle Oslo. Rapport 3*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Skoug, Tove. 1989. *Tokulturelt arbeid i barnehagen*. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Skoug, Tove. 1992a. Kanskje julenissen bor i Teheran? Om flerkulturelt arbeid i barnehagen. I: Engen og Øygarden (red.) *Tankeblikk – artikler om kultur og utdanning*. Hamar lærerhøgskole. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Skoug, Tove. 1992b. Morsmålstrener: «Jeg er viktig også for de norske barna!» I: *Debattserien for barnehagefolk* nr. 2 1992, s. 50-57.
- Skoug, Tove. 1994. Migrasjonspedagogisk arbeid i barnehagen – et kulturpedagogisk eller et antirasistisk perspektiv? I: Aasen & Engen(red.) *Didaktikk og læreplanarbeid i barnehage og skole*. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Skoug, Tove. 1997. *Barn med innvandrerbakgrunn og barnehagens læreplanpraksis*. (Hovedfagsoppgave.) Universitetet i Oslo.
- Skoug, Tove. 2005. *Monolingual or Bilingual program in Kindergarten – which is given priority on the local level based on the new grant system in Norway?* Innlegg på Nordic Educational Research Association 33rd Congress in Oslo March 10-12 2005 (Ikke publisert)
- St.meld.nr. 39 (1987-88)* Om innvandringspolitikken.
- St.meld.nr. 17 (1996-97)* Om innvandring og det flerkulturelle Norge.
- St.meld.nr. 49 (2003-2004)* Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet.
- St.meld.nr.16 (2006-2007)* ...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.
- Tefre, Åse (red.) & Aslaug Andreassen & Ann Merete Otterstad. 1997. *To-språklige assistentens funksjon, rolle og kvalifikasjonsbehov*. (Kolon) Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Thomassen, Bente & Gro, Thomassen. 1990. *Noen pakistanske foreldres oppfatning av barnehagen knyttet til områdene kulturell identitet, oppdragelse og språk, og av samarbeidet med personalet på disse områdene*. (Hovedfagsoppgave) Oslo: Barnevern akademiet i Oslo.

Utdannings- og forskningsdepartementet 2003. *Likeverdige utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009.*

Wong Fillmore, Lily. 1991. When Learning a Second Language Means Losing the First. I: *Early Childhood Research Quarterly* nr.6, s. 323-346.