



Rapport
2020:18

Hvordan finne effekter av opplærings- tilbud til nyankomne elever med innvandrerbakgrunn?

En vurdering av vilkår for evaluering

Berit Lødding, Kari Veia Salvanes, Kaja Reegård, Ragna Lillevik og
Hanne Cecilie Kavli

NIFU

 Fafo

Rapport
2020:18

Hvordan finne effekter av opplærings- tilbud til nyankomne elever med innvandrerbakgrunn?

En vurdering av vilkår for evaluering

Berit Lødding, Kari Veia Salvanes, Kaja Reegård, Ragna Lillevik og
Hanne Cecilie Kavli

Rapport 2020:18

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21106

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep., 0032 Oslo

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0475-0
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Dette forprosjektet har vært gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og i samarbeid mellom Fafo og NIFU. Kari Veia Salvanes har skrevet kapittel 4 og gjennomgått kapitlene 5-8 med vurdering av forskningsdesign. Øvrige forfattere har delt på oppgavene. NIFU har hatt prosjektlederansvaret.

Sabine Wollscheid gjennomførte litteratursøket og kartla relevante studier. Dag Fjæstad ved NAFO delte av sin kunnskap og ga råd på veien. Han har også sittet i referansegruppen sammen med Hilde Havgard fra Kompetanse Norge, Jens Lunan Hjort fra IMDi, Whyn Lam fra Multikulturelt Initiativ og Ressursnettverk, Tone Abrahamsen fra Utdanningsdirektoratet og Anne Liltved fra Integreringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet. Ferdinand Andreas Mohn og Synne Nordmark Børstad har vært kontaktpersoner i departementet. Forskerteamet takker for gode og informative diskusjoner.

Viktige innspill er gitt av Nihad Bunar ved Stockholms universitet og Beatrice Schindler Rangvid ved VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd i København i et nettseminar med forskerteamet. De har også bidratt med henvisninger til relevant litteratur og forskningsprosjekter.

Ansatte hos skoleeiere, skoleledere og lærere har hjulpet forskerteamet med innsikt i prinsipper og praksiser samt erfaring med opplæringstilbud for nyankomne innvandrerelever.

Ingen av dem som her er nevnt, kan lastes for svakheter ved resultatet.

Forfatterne vil også takke Rune Borgan Reiling, Roger André Federici og Vibeke Opheim ved NIFU for grundig, kritisk og konstruktiv gjennomgang av rapportutkast.

Oslo, september 2020

Vibeke Opheim
direktør

Roger André Federici
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning.....	10
1.1 Om oppdraget.....	10
1.2 Problemstillinger og vår forståelse av oppdraget.....	11
1.3 Fire modeller.....	12
1.4 Fremgangsmåte	13
1.5 Oppsummering og leseveiledning videre	15
2 Målgruppen	17
2.1 Rettigheter og tilbud.....	17
2.2 Grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående	19
2.3 Migrasjonsbakgrunn, bosettingsmønstre og antall.....	21
2.4 En mangfoldig målgruppe	25
3 Litteraturgjennomgang.....	27
3.1 Skolens betydning for unge flyktninger	27
3.2 Resultater fra litteratursøk.....	28
3.3 Erfaringer fra Norge.....	30
3.4 Morsmålets plass i undervisningen	32
3.5 Erfaringer fra Sverige og Danmark	32
3.6 Stort kunnskapsbehov, få klare svar.....	35
4 Rammeverk for vurdering	37
4.1 Relevante forskningsdesign	37
4.2 Vurderingskriterier	39
5 Modell A: Kombinasjonsklasser som forberedelse for videregående opplæring.....	45
5.1 Målgruppe og innhold	45
5.2 Eksisterende kunnskapsgrunnlag	46
5.3 Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT	49
5.4 Alternative forskningsdesign.....	54

6	Modell B: Fleksibel opplæring: nettbasert tospråklig opplæring på ungdomstrinnet/i innføringstilbud i videregående opplæring.....	56
6.1	Målgruppe og innhold.....	56
6.2	Eksisterende kunnskapsgrunnlag	57
6.3	Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT.....	58
6.4	Alternative forskningsdesign.....	59
7	Modell C: Segregert versus integrert oppstart på barnetrinnet.....	60
7.1	Målgruppe og innhold.....	60
7.2	Eksisterende kunnskapsgrunnlag	61
7.3	Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT.....	62
7.4	Alternative forskningsdesign.....	63
8	Modell D: Eget treårig løp i studiespesialisering for minoritetsspråklige elever	65
8.1	Målgruppe og innhold.....	65
8.2	Eksisterende kunnskapsgrunnlag	66
8.3	Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT.....	67
8.4	Alternative forskningsdesign.....	69
9	Oppsummering og anbefalinger om veien videre – hvordan skape et bedre kunnskapsgrunnlag	71
9.1	Evidensnivå, etiske hensyn og datatilfang	71
9.2	Personvern hensyn.....	73
9.3	Forutsetning for videre vurdering av forskbarhet	74
9.4	Økonomiske aspekter.....	76
9.5	Anbefalinger.....	77
	Referanser.....	79
	Vedlegg 1.....	85
	Resultater Web of science:.....	85
	Resultater Google Scholar.....	86
	Tabelloversikt.....	88
	Figuroversikt.....	89

Sammendrag

Barn og unge som nylig har innvandret til Norge har rett til å motta et opplærings-tilbud. Det finnes imidlertid svært lite kunnskap, nasjonalt og internasjonalt, om hva slags type opplæring som virker best for denne målgruppen. Formålet med dette forprosjektet har vært å gi en vurdering av om opplæringstilbud til nyan-komne innvandrerelever kan effektevalueres, alternativt hvordan en kan frem-skaffe sikrere kunnskap om verdien av de ulike opplæringstilbudene. I hvilken grad bidrar de til å gi elevene bedre kunnskaper og ferdigheter i norsk og andre fag? I hvilken grad bidra de til å fremme elevenes læringsmiljø og trivsel?

Strengt krav til forskningsdesign

En effektevaluering i denne sammenhengen betyr at en undersøker om det aktu-elle opplæringstilbudet er årsak til elevenes læringsutbytte. Enhver metode for å finne effekter vil dermed innebære følgende tankeeksperiment: Hva ville skjedd med elevgruppen hvis de ikke hadde fått opplæringstilbudet? Dette kan ikke ob-serveres. Hovedutfordringen i en effektevaluering er å finne en sammenlignings-gruppe som en har grunn til å anta, kan vise nettopp hvordan det ville ha gått med elevene uten tilbudet.

I denne rapporten fokuserer vi primært på et forskningsdesign som innebærer en randomisert kontrollert studie (RCT). Dette tilsier at elever blir *tilfeldig* trukket ut til å delta i et gitt opplæringstilbud (tiltaksgruppe) eller fortsette som før (kon-trollgruppe). Tilfeldigheten i fordeling skal sikre at selve opplæringstilbudet ut-gjør den eneste forskjellen mellom gruppene. Dermed kan man beregne effekten av opplæringstilbudet ved å sammenligne elevresultatene i tiltaksgruppen med kontrollgruppen. Når det ikke er mulig å evaluere et opplæringstilbud som en RCT, vurderer vi om det er rom for andre måter å finne en egnet sammenligningsgruppe på.

Fire opplæringsmodeller

Alle opplæringstilbudene vi har identifisert for vurdering av forskbarhet, er mo-deller og praksiser som eksisterer i større eller mindre utstrekning i Norge i dag, men ingen av modellene er effektevaluert.

Kombinasjonsklasser samler elever som har ankommet sent i skoleløpet og som har behov for ytterligere grunnskoleopplæring før de kan starte videregående opplæring. Navnet gjenspeiler at målgruppen er elever både med og uten ungdomsrett, som er henholdsvis fylkeskommunen og kommunens ansvar, og tilbudet forutsetter derfor samarbeid mellom disse. Kombinasjonsklasser er etter hvert innført i alle landets fylker.

Fleksibel tospråklig opplæring ved hjelp av en digital læringsplattform skal sikre at nyankomne ungdomsskoleelever får sin rett til tilpasset opplæring oppfylt, der hvor kommunen har forsøkt, men ikke lyktes i å ansette tospråklige lærere. Opp-læringstilbudet er foreløpig utviklet på språkene arabisk, somali og tigrinja for matematikk og naturfag på ungdomstrinnet. Tilbudet kan også brukes av elever i kombinasjonsklasser og deltakere i grunnskole for voksne. Tilbudet skal bidra til å sikre elevenes faglige forståelse og progresjon mens de er i en innlæringsfase i norsk språk.

Segregert versus integrert oppstart på barne- og mellomtrinnet er betegnelser vi har gitt på ulike praksiser og organiseringsmåter som eksisterer i dag, og som kan tenkes sammenlignet for å undersøke om det er forskjeller i læringsutbytte. Segregert betyr her særskilt opplæringstilbud i egne klasser eller skoler. Integrert betyr her direkte innplassering i ordinære klasser med språklig tilpasset opplæring.

Eget treårig løp i studiespesialisering for minoritetsspråklige elever er en modell hvor nyankomne elever kan bruke inntil 280 årstimer i egne grupper til styrking av den ordinære opplæringen i norsk og engelsk. Disse timene tas fra programfag. Resten av timene bruker de nyankomne elevene til programfag sammen med andre elever.

Randomiserte kontrollerte studier anbefales ikke

Gjennomgående anbefaler vi ikke å effektevaluere opplæringstilbudene gjennom randomiserte kontrollerte studier, i hovedsak på grunn av mangelfull informasjon og datagrunnlag, etiske hensyn og dårlige muligheter for å inkludere et tilstrekkelig antall elever. Begrunnelser er også knyttet til den enkelte modellen.

Kvantitative analyser forutsetter bedre data

Andre typer kvantitative analyser kan heller ikke gjennomføres gitt dagens kunnskapsstatus og datatilfang. Relevante kvantitative analyser forutsetter at målgruppen kan identifiseres på en presis måte. Videre er det behov for at både informasjon om de ulike opplæringstilbudene på individnivå, samt informasjon om de skolefaglige prestasjonene for individer i målgruppen registreres i nasjonale registre. Disse forutsetningene er per i dag ikke oppfylt. En utfordring med å måle skoleprestasjoner er at individer i målgruppen i stor grad blir fritatt for deltakelse i nasjonale prøver samt vurderinger i fag på ungdomstrinnet.

Databehov

Forprosjektet viser at det trengs bedre data på tre hovedområder: mer detaljert registrering av opplæringstilbud, mer detaljerte opplysninger om bakgrunnsforhold, inkludert resultater på kartleggingsprøver og ferdighetstester og bedre data om utfall. Det siste omfatter også resultater på nasjonale prøver på tidlige trinn. Profesjonelt skjønn er nødvendig i spørsmål om deltakelse på slike prøver, men hvorvidt en kan få til enhetlig registrering og rapportering av testresultater, tilbud og resultater er blant spørsmålene en må vurdere i lys av personvernlovgivningen.

Stort lokalt handlingsrom gjør kvantitativ forskning krevende

Både litteraturen og intervjuer i praksisfeltet og med ekspertene forteller oss at det er stor variasjon i hva tilbudsbetegnelse dekker. At en ikke så lett kan skille mellom *integreerte og segregerte oppstartvilkår* er neppe overraskende. Dette gjelder imidlertid også *kombinasjonsklasser og fleksibel tospråklig opplæring*.

Vi ser en potensiell spenning i at skoleeiere er tilkjent stor frihet i hvordan de velger å organisere språklig tilrettelagt opplæring for nyankomne elever på den ene siden, og på den andre siden, behov for et enhetlig innhold under en gitt betegnelse for å muliggjøre konsistente og troverdige undersøkelser av hvordan tilbudene virker. Samtidig er det et viktig kjennetegn ved feltet at målgruppen er svært sammensatt og har ganske ulike behov.

Vi har også bemerket usikkerhet i praksisfeltet om hvem som har rett og ikke rett til å motta de ulike opplæringstilbudene. Gjennomføring og bruk av kartleggingsprøver synes også å variere. Disse er blant forholdene som skaper potensiell avstand mellom intensjon og lokal praksis, og hvor praksis synes å være svært ulik. Med dette utgangspunktet ser vi det som mest hensiktsmessig at en starter med grunnleggende deskriptive og etter hvert komparative studier for å danne et bedre kunnskapsgrunnlag om feltet, parallelt med oversikt over og samordning av data.

Anbefalingene fra forprosjektet, listet til slutt i rapporten, fremhever at mer omfattende og detaljerte data er en grunnleggende forutsetning for å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag.

1 Innledning

Målet for regjeringens integreringspolitikk er at innvandrere i større grad skal delta i arbeids- og samfunnsliv (Kunnskapsdepartementet, 2019). I dette prosjektet rettes søkelyset mot en gruppe som har fått begrenset oppmerksomhet: Barn og unge som nylig har kommet til landet og som skal ta hele, eller deler av utdanningen sin i Norge. I Granavoldenplattformen og i regjeringens integreringsstrategi er det et fastsatt mål om å styrke kunnskapen om hvilke innføringstilbud som virker best for nyankomne elever (Kunnskapsdepartementet, 2019).

1.1 Om oppdraget

Denne forstudien er svar på Kunnskapsdepartementets bestilling av en utredning og diskusjon av modeller og forskningsdesign som tillater en effektevaluering av opplæringstilbud for nyankomne innvandrerelever i grunnskolen og videregående opplæring. Sekundært ønsker oppdragsgiver en diskusjon og fremstilling av andre egnede forskningsdesign med drøfting av modeller for opplæringstilbud som kan forskes på, og innretning av empirisk studie. Overordnet er målet å få mer kunnskap om hva som skal til for at nyankomne innvandrerelever får et godt læringsutbytte, det vil si bedre kunnskaper og ferdigheter i norsk og andre fag. Også trivsel og læringsmiljø kan være interessante utfall når tiltak er rettet mot å forbedre disse. Videre har departementet signalisert at det er interessant å vurdere utfall på litt sikt, for eksempel resultater videre i utdanningsløpet, gjennomført videregående opplæring og overgang til videre utdanning og arbeid. For å vurdere mulighetene for større systematisk utprøving, forventes det dessuten at prosjektet oppretter kontakt med skoleeiere og praksisfeltet i fylkeskommuner og kommuner.

For å løse oppgaven er det grunnleggende at vi forstår hva som menes med nyankomne elever og hovedhensikten med innføringstilbud. I Prop. 84 L (2011-2012) definerer Kunnskapsdepartementet hvem som er å anse som «nyankommen» i opplæringslovens forstand. Departementet mener at begrepet nyankomne ikke bør tidfestes konkret, men at det i seg selv innebærer en viss avgrensning i tid. Hva som er en rimelig avgrensning, vil kunne variere, og kommunene og

fylkeskommunene bør derfor selv vurdere om en elev har behov for innføringstilbud. Samtidig uttaler departementet at det av hensyn til integrering i vid forstand er viktig å få denne elevgruppen så raskt som mulig inn i ordinær klasse etter et særskilt tilrettelagt tilbud. Innføringstilbudet skal altså være et overgangstilbud, og målsetningen er å lære elevene norsk så raskt som mulig (Utdanningsdirektoratet, 2016).

1.2 Problemstillinger og vår forståelse av oppdraget

Vår ambisjon i forprosjektet er å identifisere aktuelle opplæringsmodeller for å drøfte om de egner seg for en effektevaluering eller kan vurderes med bruk av andre metoder. Vi har formulert følgende problemstillinger:

- Hvilke opplæringstilbud i grunnskole og videregående opplæring kan bidra til å øke læringsutbyttet for nyankomne elever?
- Hva slags modeller for opplæringstilbud for nyankomne elever lar seg implementere og effektevaluere?
- Hvilke metodiske utfordringer og muligheter, implementeringsutfordringer samt etiske avveininger er knyttet til å forske på effekter av ulike opplæringstilbud rettet mot nyankomne elever?
- Hva er kostnadene estimert ved ulike modellutprøvinger?

Før vi kort presenterer modellene, vil vi understreke at en effektevaluering innebærer at man med stor grad av statistisk sikkerhet skal kunne finne ut om modellene virker eller ikke. Det krever at man ikke bare kan svare på hvordan det går med elever som deltar opplæringstilbudet, men også hvordan det ville gått med de samme elevene uten det aktuelle opplæringstilbudet. Løsningen blir da å finne en sammenligningsgruppe som med stor sannsynlighet viser hvordan det ville gått med de samme elevene i fravær av opplæringstilbudet.

Såkalte randomiserte kontrollerte eksperimenter (RCT) regnes ofte som gullstandard innen effektevaluering. I vårt tilfelle vil det innebære at elever deles tilfeldig inn i to grupper, for eksempel ved hjelp av loddtrekning – én forsøksgruppe som blir trukket ut til å delta i et spesifikt opplæringstilbud og én sammenligningsgruppe som fortsetter som før. Å fortsette som før vil si at sammenligningsgruppen mottar de tjenestene eller det opplæringstilbudet som er vanlig for denne gruppen. De får ikke noe dårligere tilbud enn det de ellers ville hatt fordi de er en sammenligningsgruppe. Opplæringstilbudet vil da utgjøre den eneste forskjellen mellom de to gruppene. Dermed kan alle forskjeller i utfallsmål mellom de to gruppene, etter at forsøksgruppen har deltatt i forsøket, tillegges forskjellen i opplæringstilbudet, og tolkes som effekten av dette.

I tråd med oppdraget har vi i utgangspunktet vært opptatt av å finne opplæringsmodeller og forskningsdesign som tillater en effektevaluering på høyeste evidensnivå. Dette betyr en randomisert, kontrollert studie hvor utfall for de som får den opplæringsmodellen som undersøkes, kan sammenlignes med utfall for mest mulig like elever som får et annet tilbud. Det har imidlertid blitt nødvendig å drøfte hvordan de samme modellene kan evalueres på lavere evidensnivå grunnet data-tilgang, antall elever og etiske hensyn.

1.3 Fire modeller

Vi har tatt utgangspunkt i opplæringsmodeller som eksisterer i Norge for nyankomne innvandrelever og vurdert hvorvidt det er mulig å utforme forskbare design rundt disse, fremfor å konstruere tenkte idealmodeller.¹ Valget av modeller er også informert av litteratur og av drøftinger med referansegruppen, praksisfeltet og eksperter.

A. Kombinasjonsklasser

Kombinasjonsklasser er tilrettelagt tilbud for nyankomne ungdommer som har behov for ytterligere grunnskoleopplæring før de kan starte videregående opplæring. Betegnelsen gjenspeiler at tilbudet samler to grupper: ungdom med og uten ungdomsrett til videregående opplæring. Tilbudet krever samarbeid mellom kommunen som ansvarlig for grunnskolen og fylkeskommunen som ansvarlig for videregående opplæring.

B. Nettbasert tospråklig opplæring

I denne modellen er morsmålet et redskap i undervisningen i matematikk og naturfag, og den nettbaserte løsningen er ment å fjerne noe av de ulempene som kan oppstå for elever i kommuner som har forsøkt, men ikke lykkes i å ansette lærere som kan gi morsmålsstøttet undervisning.

C. Segregert versus integrert oppstart på barnetrinnet

Utgangspunktet er strengt tatt ikke en modell, men ulike praksiser for organisering av oppstart på barnetrinnet og mellomtrinnet for nyankomne elever. Vi drøfter muligheter for å undersøke og sammenligne utfall etter det vi tentativt kaller integrerte og segregerte opplæringstilbud. Integrert betyr her direkte innplassering i ordinære klasser og segregert betyr opplæring i mottaksklasser eller

¹ I denne rapporten bruker vi begrepet «modell» synonymt med opplæringstilbud, mens «forskningsdesign» benyttes når vi beskriver hvordan en opplæringsmodell kan evalueres.

mottaksskoler. Begge typer tilbud finnes i Norge for elever som nylig har kommet til landet.

D. Treårig løp i studiespesialisering for minoritetsspråklige elever

Dette er et delvis integrert tilbud i utdanningsprogrammet studiespesialisering på videregående for nyankomne elever. I modellen ligger at de nyankomne elevene kan bruke inntil 280 årstimer til styrking av den ordinære opplæringen i norsk og engelsk i egne grupper. Resten av timene brukes til programfag sammen med andre elever.

Til sammen rommer disse modellene mange viktige aspekter og dilemmaer ved opplæringssituasjonen for nyankomne innvandrerelever. Kombinasjonsklasser eksemplifiserer samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og innad i skolen. I alle modellene fremtrer viktigheten av læreres kompetanse og betydningen av inkluderende og ekskluderende prosesser. Nettbasert tospråklig opplæring eksemplifiserer morsmålsstøttet opplæring innenfor spesifikke fag. Stor vekt på organisering eksemplifiseres i modell A, C og D. Modell B har sterkere vektlegging av det pedagogiske innholdet som språklig tilretteleggingstiltak. En ser også at modellene ikke er gjensidig utelukkende, ettersom B kan benyttes i A. C er aktuell for grunnskolen og D for videregående nivå.

1.4 Fremgangsmåte

Dette forprosjektet har omfattet søk og gjennomgang av litteratur, bestilling av tabeller fra SSB for å skaffe oversikt over populasjonens størrelse og geografiske spredning, intervjuer med praksisfeltet og med NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring), en workshop med to skandinaviske eksperter og diskusjoner med medlemmene av referansegruppen for forprosjektet. Tabellene fra SSB er gjengitt i denne rapportens tabell 2.2. Vi har hatt to møter med referansegruppen: 10. februar og 4. juni 2020. I det følgende omtaler vi de øvrige elementene, før vi viser til kapittel 4 for nærmere beskrivelse av hvordan vi har jobbet med å vurdere modellenes forskbarhet.

Litteratursøk

Hensikten med en systematisk kunnskapsoversikt er å identifisere, oppsummere og vurdere forskning av tilstrekkelig god kvalitet innenfor en avgrenset og forhåndsdefinert problemstilling. I dette forprosjektet har vi benyttet en såkalt forenklet systematisk kunnskapsoversikt (*rapid review*) med en del tilpasninger: forenklet søkestrategi, færre søkemotorer og en enkel seleksjonsprosess. Det vesentlige med fremgangsmåten er å sikre transparens, og at studiene utvelges etter

klare kriterier, noe som bidrar til metodikkens robusthet (jf. Wollscheid, Lyby og Nesje, 2020). Vi har ikke selv vurdert kvaliteten på studiene, men de fleste treffene er fagfellevurderte arbeider.

En NIFU-rapport som systematisk oppsummerte internasjonal forskning på dette feltet, fant nesten utelukkende studier fra USA om tiltak rettet mot barn av innvandrere med svake ferdigheter i undervisningsspråket i engelsk, uavhengig av botid (Wollscheid, Flatø, Hjetland & Smette, 2017). For NIFU-rapporten fra 2017 var det utviklet en søkestrategi som ble brukt som utgangspunkt. For å identifisere relevante nye vitenskapelige arbeider i dette forprosjektet, har vi likevel utvidet søkerstrategien noe. I den tidligere gjennomgangen rettet vi søkelyset primært mot nyankomne innvandrerelever. Denne gangen har vi utvidet søket til også å omfatte elever med behov for særskilt språkopplæring.

Søk ble gjort i databaser som omfatter vitenskapelig litteratur på engelsk (Web of science, Oria/BIBSYS og Google Scholar). Søkene ble gjennomført 20.1.2020 med avgrenset tidsperiode 2017-2020, jf. Wollscheid, Flatø, Hjetland & Smettes (2017) kunnskapsgjennomgang i 2017. Søkestrategien omfattet førdefinerte søkeord for sentrale kategorier knyttet til problemstillingen. Resultatene i sin helhet, organisert etter database, er presentert i vedlegg 1, hvor vi også viser oversikt over søkestrategi (søkestreng), database og treff. En kort oppsummering basert på sammendragene i de mest relevante publikasjonene er gitt i kapittel 3.

Workshop med skandinaviske eksperter

Drøftingen av forskningsdesign rundt opplæringsmodellene foregikk i dialog med to skandinaviske forskere: Professor Nihad Bunar ved Stockholms Universitet og seniorforsker Beatrice Schindler Rangvid, ved VIVE i København. Bunar har lang erfaring fra egen forskning og metaanalyser av forskning på nyankomne elever i Sverige, mens Rangvid, som er en kvantitativ forsker, har metodisk kompetanse på effektevaluering innen utdanningsforskning. Hun har i tillegg deltatt i en rekke forskningsprosjekter hvor elever med innvandrerbakgrunn har stått i fokus.

Workshopen ble avholdt 23. april 2020, digitalt grunnet covid-19. Deltakerne mottok skriftlig materiale fra forskerteamet på forhånd, og hensikten var å løfte frem og diskutere kritisk, ulike opplæringstilbud for nyankomne innvandrerelever basert på ekspertenes erfaringer fra Sverige og Danmark. I workshopen presenterte forskerteamet tre ulike opplæringsmodeller (A, B og C) som ble diskutert i likhet med mulige forskningsdesign og etiske avveininger knyttet til disse modellene. Temaer som ble diskutert på tvers av de konkrete modellene, var viktigheten av implementeringsanalyse slik at man hele tiden vet hva man evaluerer, relevansen av å se på det pedagogiske innholdet i modellene, utfordringer knyttet til at målgruppen er svært heterogen og viktigheten av å ta utgangspunkt i elevens individuelle behov. Innspillene fra Bunar og Rangvid inngår som bakgrunns-

materiale i rapporten, og diskusjonene rundt hver av de konkrete modellene er nedfelt i kapitlene 5 til 7.

Intervjuer om og med praksisfeltet

Innledningsvis intervjuet vi NAFO ved OsloMet for å få kunnskap om aktuelle modeller og innsikt i NAFOs omfattende erfaring fra feltet. Vi gjennomførte deretter intervjuer med nøkkelinformanter på ulike nivåer i det offentlige apparatet i to fylkeskommuner og to kommuner, totalt ni personer. Det omfattet skoleeivnivå (fylkeskommune og kommune), skoleledelse og lærere. Hvem det var mest aktuelt å snakke med, ble delvis styrt av spørsmål om hvordan nyankomne innvandrerelever får opplæringstilbud samt erfaring med modeller som forelå og som skulle drøftes. Disse intervjuene ble også gjennomført via digital videoplattform. Informantene ble intervjuet enkeltvis og ved ett tilfelle i gruppe. Det ble gjort lydopptak av intervjuene, deretter ble de transkribert eller oppsummert skriftlig. Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært rom for å gjennomføre intervjuer direkte med elever i målgruppene for de ulike modellene som skulle drøftes.

Vurdering av opplæringsmodeller

Å vurdere gjennomførbarhet for ulike modeller er ikke en rettlinjert prosess (jf. Djuve mfl., 2019). En stringent og systematisk fremgangsmåte kan likevel innebære at modeller og design drøftes, revideres og drøftes på nytt ettersom ny informasjon fremkommer. Siden vi har forholdt oss til eksisterende modeller og praksiser, har vi valgt å prøve å forstå den enkelte modellen best mulig og vurdert om viktige vilkår for gjennomføring av RCT kan oppfylles. Dette har vi diskutert med praksisfeltet før vi har gjort opp status på nytt. Videre har vi vurdert om andre, anerkjente metoder kan benyttes med foreliggende data, alternativt hva slags data metodene krever. Rammeverket for vurderingene og de aktuelle forskningsmetodene er beskrevet i kapittel 4.

1.5 Oppsummering og leseveiledning videre

Å vurdere om opplæringstilbud til nyankomne elever fungerer etter hensikten, er en krevende oppgave. Vi skal i første rekke vurdere hvorvidt man kan effektevaluere opplæringstilbud rettet mot nyankomne. Dersom dette ikke er mulig, skal vi skissere alternative metodiske tilnærminger som gjør at en kommer nærmere et svar på om de identifiserte opplæringsmodellene gir et godt læringsutbytte for målgruppen. Noen avgrensninger blir dermed også tydelige: Forprosjektet er ikke primært orientert om å levere en kunnskapsoppsummering om hva som virker.

Det er heller ikke ment å gi en oversikt over hvordan nyankomne barn og ungdommer mottas i grunnopplæringen i landets ulike kommuner og fylkeskommuner.

Neste kapittel beskriver målgruppen og orienterer om gjeldende regelverk. Vi trekker inn statistikk om gjennomføring av videregående opplæring, bosettingsmønstre og antall nyankomne i relevante aldersgrupper i de ulike fylkene. I det påfølgende kapitlet gjennomgår vi litteratur som også bidrar til å belyse modellene. Rammeverket for vurderingene av forskbarhet presenteres i kapittel 4. Hver av de fire modellene som er introdusert ovenfor, belyses i egne kapitler fra og med kapittel 5. Vi viser gjennomgående at det er vanskelig å anbefale effektevalueringer og dette løftes også frem i den avsluttende diskusjonen i kapittel 9, hvor vi peker på hvordan et kunnskapsgenererende forskningsprosjekt kan bygges opp. Til slutt gir vi anbefalinger knyttet til de mest grunnleggende forutsetningene for å skaffe et bedre kunnskapsgrunnlag.

2 Målgruppen

I dette kapitlet gjør vi først rede for bakgrunn og regelverk om opplæring for nyankomne innvandrerelever. Vi ser nærmere på i hvilken grad nyankomne er reflektert i foreliggende utdanningsstatistikk. Vi tar for oss grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående opplæring blant innvandrere generelt, men fremhever betydningen av botid. Det tredje temaet er migrasjon og bosetting som gir opptakten til en geografisk oversikt over antall nyankomne i ulike aldersgrupper.

2.1 Rettigheter og tilbud

Nyankomne innvandrerelever utgjør en svært heterogen gruppe. Elevene har blant annet ulike faglige og språklige forkunnskaper, skoleerfaringer, migrasjonserfaringer, samt at de har ulik alder (mellom 6 og 24 år, som er siste år med ungdomsrett til videregående opplæring). Noen kommer sammen med hele, eller deler av familien, noen kommer fordi de er blitt gjenforent med familien, og noen kommer alene. Dette gir ulike forutsetninger for å klare seg i det norske skolesystemet.

Når det er sannsynlig at et barn skal være i Norge i mer enn tre måneder har et barn i grunnskolealder rett til grunnskoleopplæring (Opplæringsloven § 2-1). Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler (Opplæringsloven § 2-8 og § 3-12). Det er imidlertid ikke allmenn enighet om hva «tilstrekkelige ferdigheter» innebærer, eller hvordan slike ferdigheter skal operasjonaliseres. Ei heller stilles det krav til sakkyndig vurdering som grunnlag for vedtak etter § 2-8. (Randen, 2013 i Rambøll, 2019).

Videre har skoleeier stor frihet i hvordan de organiserer opplæringen til nyankomne innvandrerelever. De kan velge å gi særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. Målet med et slikt innføringstilbud er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge ordinær opplæring og nå kompetansemålene i Kunnskapsløftet. Innføringstilbud

er et overgangstilbud som maksimalt skal vare i to år, men etter overføring til ordinær klasse, kan eleven fortsatt ha behov for og rett til særskilt språkopplæring (Utdanningsdirektoratet, 2016). Et annet tilbud er tilrettelagt treårig løp som innebærer at nyankomne elever kan bli tatt inn til et tilrettelagt treårig løp i utdanningsprogrammet studiespesialisering og få inntil 280 årstimer til styrket opplæring i norsk og engelsk (Rundskriv Udir-1-2017, pkt. 3.3). Det tilbys også alfabetiseringsgrupper eller -klasser på barneskoler og ungdomsskoler for barn og unge som mangler eller har svært begrenset tidligere skolegang (NOU 2010:7). For elever med solid skolebakgrunn finnes tilbud om intensiv norskopplæring i et kortere tidsrom.

Det finnes med andre ord en rekke ulike tilpassede opplæringstilbud til innvandrererelever (Lerfaldet & Skutlaberg, 2018). Tilbudene kan likevel inndeles i tre hovedformer (Utdanningsdirektoratet, 2016 i Rambøll, 2019), gjengitt i tabell 2.1. Studiespesialisering for minoritetselever over tre år kommer i tillegg til tilbudene omtalt i tabellen, ettersom det verken er innføringstilbud, kombinasjonsklasse eller grunnskoleopplæring, men et språklig tilrettelagt tilbud i videregående opplæring som varer i tre år.

Tabell 2.1 Hovedtyper av opplæringstilbud med språklig tilrettelegging for innvandrererelever (bearbeidet fra Rambøll 2019, side 28).

Innføringstilbud	Kombinasjonsklasser	Grunnskole for voksne
Kommuner og fylkeskommuner kan gi særskilt språkopplæring til nyankomne elever i egne grupper, kalt innføringsklasser	Kombinasjonsklasser er grunnskoleopplæring som gis på videregående skoler til elever i videregående alder uten grunnskolelevitnemål og til elever med ungdomsrett.	Kommuner og fylkeskommuner kan gi særskilt språkopplæring til nyankomne elever i egne grupper, kalt innføringsklasser
Målet med innføringstilbud i grunnskole og videregående opplæring er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge den ordinære opplæringen i norsk skole og nå kompetansemålene	Begrepet kombinasjonsklasse refererer til kombinasjonen av elever som er fylkeskommunens ansvar og elever som er kommunens ansvar.	Grunnskoleopplæring for voksne skal være gratis og tilpasset den enkeltes behov. Kommunen har ansvar for grunnskoleopplæring for voksne.
Vedtaket fattes ut fra elevens behov. Det kan gjøres unntak fra fag og timefordelingen. Kan også gis på egen skole.	Bakgrunnen for etableringen av dette tilbudet var et identifisert felles behov hos disse elevgruppene når det gjelder språklig og faglig opplæring, samt behovet for å møte jevnaldrende elever fra majoritetsbefolkningen.	

Tildeling av opplæringstilbud til nyankomne barn og unge, foregår på ulike måter blant skoleeierne, i tråd med at de har frihet til å bestemme hvordan opplæringen skal organiseres. Vi har ikke kunnet kartlegge prosessen under ulike skoleeiere i

dette forprosjektet, men velger å beskrive hvordan den arter seg i Oslo, med særlig oppmerksomhet om inntaket til videregående opplæring.²

Eksempel: Oslo

Inntakskontoret innhenter informasjon fra avgiverskolen. Elevens behov utredes i de fleste tilfeller også av Språksenteret på grunnlag av kartleggingsprøve og samtale med den enkelte eleven. Disse resultatene inngår i den pedagogiske rapporten med anbefaling om opplæringstilbud som sendes til (eleven og) skolen, og til inntakskontoret når det er inntak i videregående opplæring som er aktuelt. På dette grunnlaget fatter inntakskontoret vedtak om skoleplass. Eleven kan takke ja eller nei til skoleplassen. Hvis eleven takker nei til skoleplass etter individuelt inntak for minoritetsspråklige søkere, og vedkommende har rett til videregående opplæring på grunnlag av dokumentert gjennomført niårig grunnskole, vil eleven måtte konkurrere om plass på ordinært tilbud i det ordinære inntaket. I den grad pragmatiske hensyn spiller inn i dimensjoneringen av plasser i språklig tilrettelagte tilbud, er elevenes behov fortsatt med i avveien. For eksempel, hvis en ønsker flere inn i ettårige grunnskoleopplæringstilbud for å lage store nok grupper, kan en vurdere hvilke av de som i utgangspunktet er satt opp på toårig grunnskoletilbudet, som i størst grad kan forventes å klare seg med det ettårige tilbudet.

2.2 Grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående

I Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), hvor alt som finnes av SSBs individbaserte utdanningsstatistikk samles, finnes det individbasert informasjon om avlagte nasjonale prøver samt grunnskolepoeng. Siden nyankomne barn og unge ikke alltid avlegger nasjonale prøver, er det ikke mulig å si nøyaktig hvor mange innvandrede barn som er registrert i grunnskolen for alle klassetrinn.³ Ettersom alle barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring, kan vi likevel anta at de aller fleste i alderen 6-15 år går på skolen.

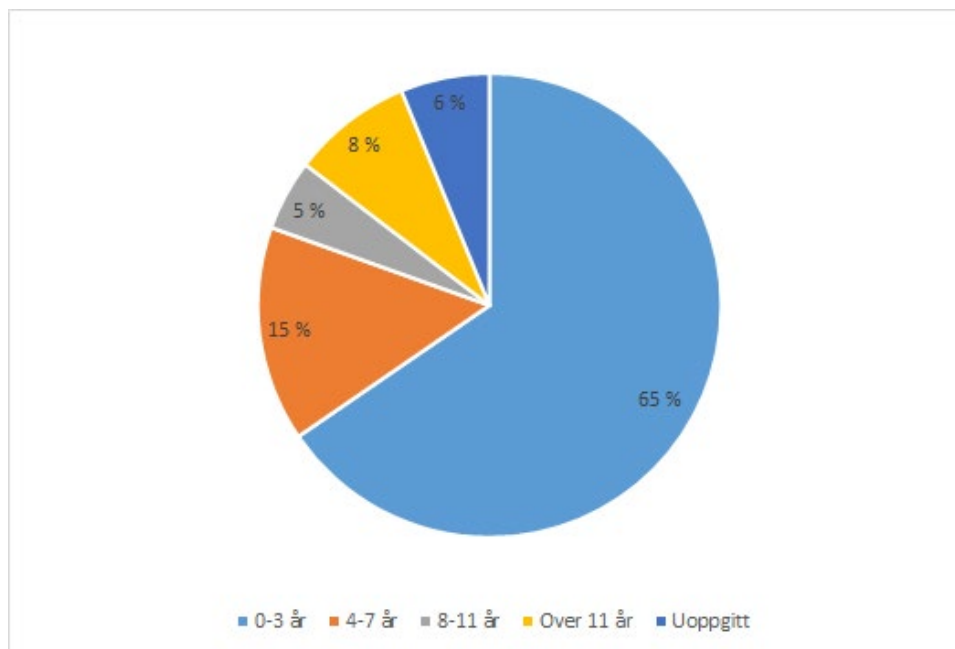
En måte å følge elevenes resultater på, er gjennom oppnådde grunnskolepoeng. Grunnskolepoengene baserer seg på alle karakterene en avgangselev har på vitnemålet sitt, både standpunkt-karakterer og eksamens-karakterer ved avsluttet grunnskole (snitt ganger 10). Grunnskolepoeng utgjør dermed et samlemål for alle karakterene (Steinkellner, 2017). I en gjennomgang av hvordan det går med innvandrere og deres barn i skolen, bemerker Statistisk sentralbyrå at utviklingen i grunnskolepoeng har vært positiv over tid. I 2009 oppnådde innvandrere gjennomsnittlig 34,4 grunnskolepoeng. I 2016 var antallet poeng økt til 36,9. Blant

² <https://spraksenteret.osloskolen.no/siteassets/vgs/tilbudsplakat-og-soknadsprosess.pdf>

³ Første gang vi får informasjon om et individs tilknytning til en skole er høsten i 5 trinn – første tidspunkt for gjennomføring av nasjonale prøver.

elever uten innvandrerbakgrunn var det samlede snittet 39,9 og 41,6 de samme årene. Siden 2009 har karaktersnittet forbedret seg for alle elever, men forbedringen har vært størst for innvandrede elever (Steinkellner, 2017). I 2019 hadde innvandrere i snitt 37,4 grunnskolepoeng, mens elever uten innvandrerbakgrunn hadde 42,6.⁴

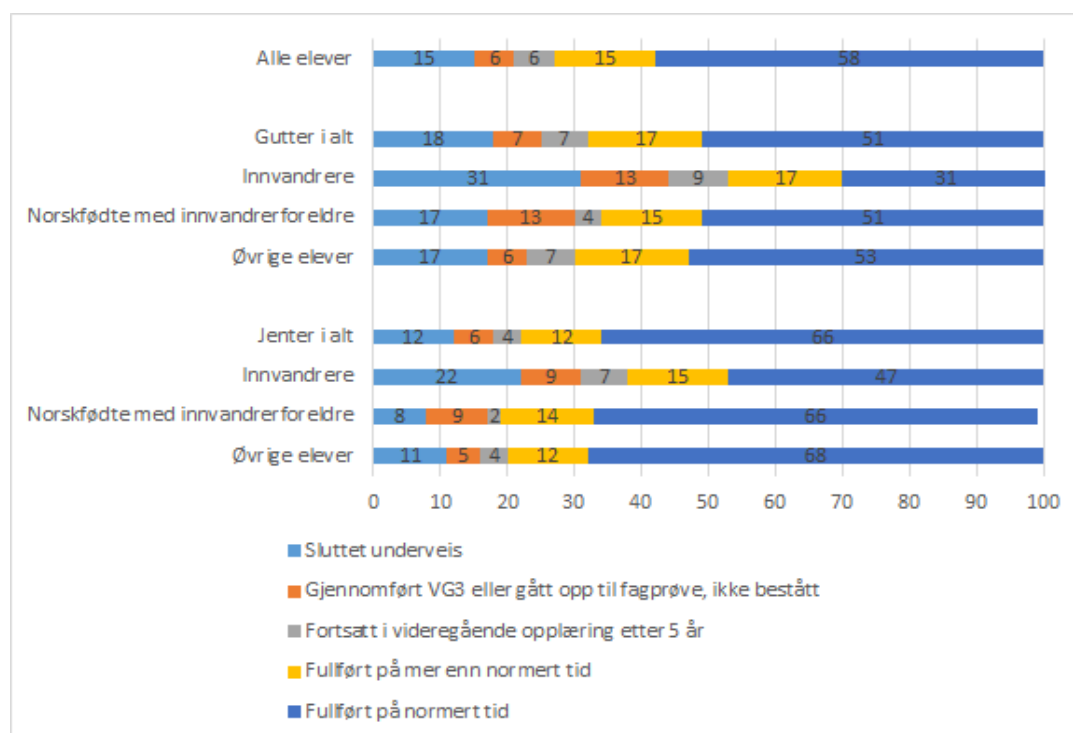
Samtidig er innvandrere overrepresentert blant elever som går ut av grunnskolen uten grunnskolepoeng slik at det overnevnte ikke forteller hele sannheten. I 2016 gjaldt dette i alt 3100 elever, eller om lag 5 prosent av avgangselevene det året. Blant innvandrede elever var det om lag 12 prosent som avsluttet uten grunnskolepoeng, og de var dermed overrepresentert. En markant økning i andel innvandrere uten grunnskolepoeng i 2015-16 fra året før, gjaldt gutter som hadde vært i Norge under ett år. For elever som har bodd i Norge i 1-2 år var andelen uten grunnskolepoeng betydelig lavere, men den var høyere enn for den øvrige befolkningen (Utdanningsdirektoratet, 2018). Bjugstad (2016) viser også at botid er viktig i denne sammenhengen: 80 prosent av innvandrerelevene som ikke oppnådde grunnskolepoeng i 2015, har bodd i Norge i sju år eller kortere, og har dermed kommet til landet etter at deres jevnaldrende startet norsk skolegang. 65 prosent har vært i Norge tre år eller kortere før de gikk ut av grunnskolen (Bjugstad, 2016). Dette illustrerer dermed hvor viktig det er å lære mer om hvordan opplæringstilbudet til nyankomne elever kan bli bedre.



Figur 2.1 Innvandrede elever som mangler grunnskolepoeng, etter botid i Norge, 2015. (Kilde: Figur 5, Bjugstad, 2016).

⁴ <https://www.ssb.no/statbank/table/07497/tableViewLayout1/>

I 2016 var 70 prosent av innvandrerne i aldersgruppen 16–18 år i gang med videregående opplæring, mot 92 prosent i befolkningen sett under ett. I tillegg til at færre innvandrere i aldersgruppen starter i videregående opplæring, er det også vanligere i denne gruppen å slutte underveis. 31 prosent av innvandrede gutter som startet i videregående opplæring høsten 2011, oppnådde verken studie- eller yrkeskompetanse og hadde ikke fullført videregående skole innen fem år. Bare 17 prosent av norskfødte gutter med innvandrerforeldre og guttene i den øvrige befolkningen sluttet underveis uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Blant innvandrede jenter er den tilsvarende andelen 18 prosent og dermed vesentlig lavere enn blant innvandrede gutter (Steinkellner, 2017).

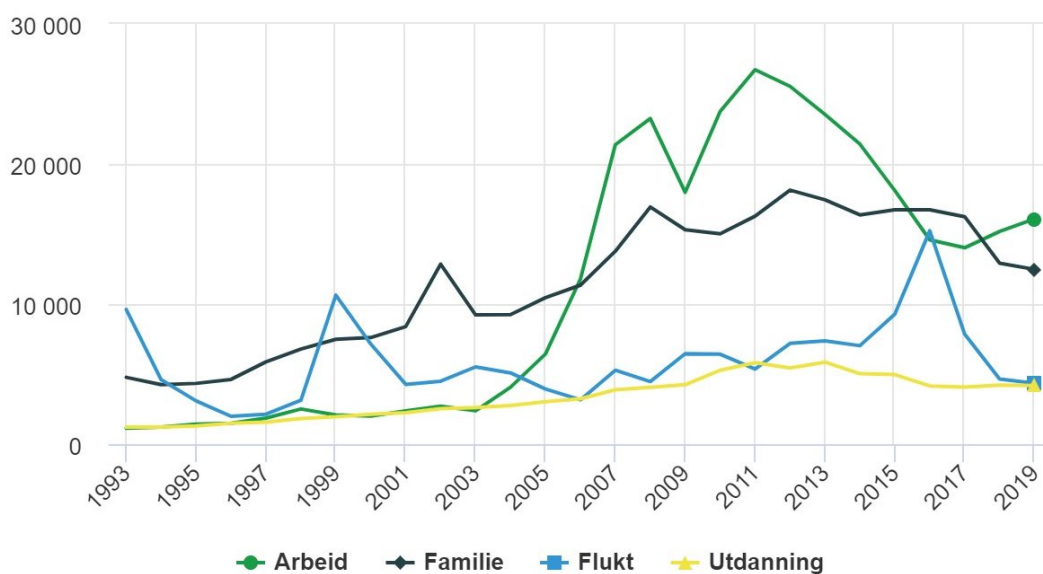


Figur 2.2 Elever som startet i videregående opplæring for første gang høsten 2011, etter status for oppnådd nivå etter fem år. Etter innvandrerbakgrunn og kjønn. I prosent. (Kilde: Figur 5, Steinkellner, 2017).

2.3 Migrasjonsbakgrunn, bosettingsmønstre og antall

Omfanget av innvandring og innvandrerbefolkningens fordeling mellom kommuner påvirker hvilke utfordringer og muligheter den enkelte kommune eller det enkelte fylke står overfor på integreringsområdet. Hva slags tilpasset opplæringstilbud som kan etableres for nyankomne barn og unge, vil blant annet variere med innvandringens omfang og art. Høy og regelmessig tilstrømming av barn- og unge som har innvandret til Norge, gir større behov, men også større muligheter, til å etablere et tilrettelagt undervisningsopplegg.

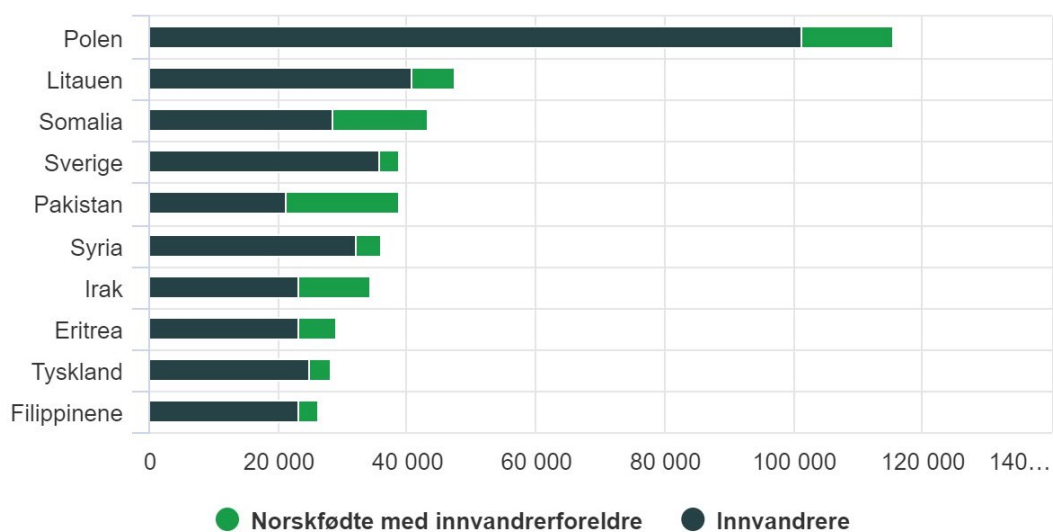
I nyere tid har innvandringen til Norge foregått i flere faser: arbeidsinnvandring tidlig på 1970-tallet, familieinnvandrere og asylsøkere på 1980- og 1990-tallet. Etter utvidelsen av EU i 2004 har arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa dominert innvandringen til Norge. Særlig har det kommet mange innvandrere fra Polen og Litauen. Utover 1980-tallet økte også familieinnvandringen, både til tidligere arbeidsinnvandrere og til flyktninger (Brochmann & Kjeldstadli, 2008). I enkelte år har innvandringen vært spesielt høy, for eksempel i forbindelse med borgerkrigen i det tidligere Jugoslavia eller nå sist, krigen i Syria (se figur 2.3).



Kilde: Innvandrere etter innvandringsgrunn, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.3 Innvandringer til Norge etter innvandringsgrunn, 1993-2019.

I dagens situasjon kommer de fleste som innvandrere til Norge, via arbeidsinnvandring eller familiegjennforening. Dette gjenspeiles i at de største gruppene innvandrere i Norge kommer fra Polen, Litauen og Sverige. Samtidig finner vi også tidligere flyktninger (og familiegjennforente) fra Syria, Somalia og Irak blant de største landgruppene. Flyktninger har det siste tiåret utgjort 10-20 prosent av alle innvandringer, medregnet familiene som kommer etter. Et unntak fra dette mønsteret er toppåret 2016, hvor Norge ga opphold til over 15.000 flyktninger. Det utgjorde 30 prosent av dette årets innvandring (Østby, 2016). De to siste årene har ankomsten av personer på flukt sunket til litt over 5000 årlig, hovedsakelig fordi antall asylsøkere har gått ned. Den største andelen av flyktninger kommer nå gjennom FN, og Norge har vedtatt å ta imot 3000 overføringsflyktninger årlig. Mange av disse har bakgrunn fra Syria, Sør-Sudan og Kongo. Omtrent halvparten er barn. Bosettingen av overføringsflyktninger ligger foreløpig langt under målsettingen om 5000 bosatte i 2020, grunnet reiserestriksjoner som følge av covid-19.



Figur 2.4 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn. De ti største gruppene, 01.01.2020. Absolutte tall. Kilde: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Statistisk sentralbyrå.

Kilde: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/nesten-15-prosent-er-innvandrere>.

Norge har, i likhet med Danmark og til forskjell fra Sverige, en styrt bosetting av flyktninger. I Norge bosettes flyktninger etter avtale mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og den enkelte kommune. Frem til begynnelsen av 1990-åra ble de fleste flyktninger bosatt fra Trøndelag og sørover. Krigen i det tidligere Jugoslavia på begynnelsen av 1990-tallet førte til en stor økning i tallet på flyktninger som skulle bosettes, og det ble satt i gang det myndighetene beskrev som “en nasjonal dugnad” for å finne bolig og bostedskommune til alle. Siden den gang har det vært et ett av flere prinsipper for bosettingsarbeidet at flyktninger skal kunne bosettes i kommuner over hele landet – den såkalte “hele-landet strategien” (Djuve & Kavli, 2007). Som en følge av dette, bosettes flyktninger i Norge svært spredt. I 2018 og 2019, da det var 422 kommuner, ble flyktninger bosatt i omtrent 300 av dem, og en tredel av disse kommunene bosatte under ti flyktninger hver (Steinkellner, 2019). Det er nå nedfelt i de offentlige bosettingsstrategiene at hver bosettingskommune skal anmodes om å ta imot minst 10 personer.⁵

De første to årene etter bosetting har flyktninger begrenset mulighet til å flytte fra den kommunen de ble bosatt (Djuve mfl., 2017). Over tid flytter imidlertid også tidligere flyktninger ut av bosettingskommunen. Ifølge en studie fra Statistisk sentralbyrå har innvandringen til Norge blitt mer regionalt spredt etter årtusenskiftet. Oslo har redusert sin andel, og særlig Akershus og fylkene på Vestlandet har økt sin andel av innvandringen. Dette handler særlig om at arbeidsinnvandringen har spredd seg til hele landet og spesielt til vestlandsfylkene og Sør-Trøndelag. Flyktningene bor i større grad tett og sentralt. Antall innvandrere har

⁵ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>

imidlertid økt i alle regioner, også i Oslo (Stambøl, 2013). Andelen innvandrere i befolkningen er særlig høy i de store byene og på Østlandet. I enkelte bydeler i Oslo har over 50 prosent innvandrerbakgrunn, om enn definert som både personer som selv har innvandret og personer som er født i Norge av to innvandrede foreldre (Steinkellner, 2019).

Det bildet som tegnes, er like fullt at nyankomne elever finnes på mange skoler over hele Norge, men at antallet og andelen minoritetsspråklige elever kan variere stort både mellom skoler, kommuner og fylker. Det vil selvsagt også variere hvor mange av de nyankomne elevene som har behov for et tilrettelagt opplæringstilbud, og i tilfelle hvor lenge. Avgrensingen til nyankomne elever har imidlertid godt belegg i forskning. For barn som kommer til Norge før skolealder, ser tilpasningen til norsk skole ut til å gå bedre enn for barn som kommer til landet etter skolestart. Vi har allerede beskrevet hvordan andelen innvandrede elever som mangler grunnskolepoeng, er høyere for barn med kort enn med lang botid. Hermansen (2017) viser dessuten hvordan barnas alder ved ankomst til Norge har en kausal effekt på hvordan det går videre i skoleløpet, også etter å ha kontrollert for søsken-effekter og familiens sosioøkonomiske bakgrunn. Denne studien føyer seg dessuten inn i rekken av studier som påpeker at barnas sosioøkonomiske bakgrunn har betydning for hvordan det går med dem videre i skoleløpet. I tillegg til at utfordringene med å tilpasse seg et nytt land og – for noen – en helt ny skolehverdag – vil være større for eldre enn for yngre barn, vil også behovet for tilpasninger være av ulik karakter i ulike aldersgrupper. I forprosjektet har vi derfor sett spesifikt etter modeller som brukes for ulike aldersgrupper.

Som fremhevet i kapittel 4, må en vurdere om det er mulig å inkludere nok observasjoner i et forsøk til at man vil klare å måle en relevant effektstørrelse med stor grad av sannsynlighet. Vi trenger et estimat, om enn tentativt (gitt blant annet variasjonen i nyankomnes behov) og har bestilt tall fra SSB. Ettersom «nyankomne elever» ikke er klart definert i opplæringsloven (se kapittel 1.1 hvor Kunnskapsdepartementets signaler er omtalt), har vi gjort noen valg med tanke på hvordan vi avgrenser målgruppen. Vi tar utgangspunkt i individer i alderen 6-24 år som har vært bosatt i Norge i fire år eller mindre. Videre har vi inkludert barn fra: Øst-Europa unntatt EU-land, Afrika, Asia med Tyrkia, Sør- og Mellom Amerika.⁶ Dette er med andre ord en relativt grov avgrensing.

Tabell 2.2 viser en oversikt over nyankomne innvandrere, basert på denne definisjonen, etter aldersgruppe og fylke. I grunnskolealder, 6-15 år, var det ved inngangen til 2020 i overkant av 18 600 personer. I aldersgruppen som normalt hører hjemme på videregående skole, 16 til 20 år, er det drøye 10 000 personer, og dersom vi også inkluderer 21-24 åringene, legges det til ytterligere 8 340. Viken

⁶ 69 prosent av nyankomne i disse aldersgruppene havner i denne gruppen.

og i noen grad Oslo skiller seg ut med høyest antall nyankomne barn og unge i samtlige aldersgrupper.

Tabell 2.2 Nyankomne fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa utenfor EU, etter aldersgruppe og bostedsfylke.

Fylke	Aldersgrupper				
	6-9 år	10-12 år	13-15 år	16-20	21-24
Hele landet	7784	5719	5176	10291	8340
Agder	578	402	350	776	559
Innlandet	552	410	366	730	462
Møre og Romsdal	427	336	315	503	386
Nordland	439	368	314	673	404
Oslo	947	578	494	1045	1588
Rogaland	735	519	447	761	622
Troms og Finnmark	496	371	319	712	385
Trøndelag	695	534	473	943	910
Vestfold og Telemark	617	464	440	833	572
Vestland	855	669	605	1252	888
Viken	1443	1068	1053	2063	1564

Kilde: SSB. Alder og botid gjelder per 1.1.2020.

Tallgrunnlaget presentert i tabell 2.2 er et veldig grovt anslag over alle nyankomne som kan ha behov for ett eller flere særskilte tilbud. Vi kan for eksempel ikke anta at alle nyankomne elever mellom 16 og 20 (eller 16 og 24) *har behov for mer grunnskoleopplæring før de kan begynne på videregående skole*. Mange kan ha fullført videregående allerede, mange kan ha tilfredsstillende grunnskoleopplæring fra et annet land, og det er ikke sikkert at de som kan, faktisk ønsker å ta videregående utdanning i Norge. Spesielt med hensyn til modell A omtalt i kapittel 5 vil vi understreke at Uten universell testing av alle som ønsker å begynne på videregående skole, vet vi ikke hvor mange som er i målgruppen for kombinasjonsklasser. Vi vet derfor heller ikke om andelen elever som får et slikt tilbud i dag er stor eller liten.

2.4 En mangfoldig målgruppe

Det finnes en rekke ulike opplæringstilbud til nyankomne innvandrerelever, hvilket også gjenspeiler at kategorien består av barn, ungdommer og unge voksne med veldig forskjellig skolebakgrunn og opplæringsbehov. På den ene siden finnes alfabetiseringstilbud til barn og ungdommer med lite eller ingen tidligere skolegang. På den andre siden finnes tilbud om komprimert studiespesialisering for ungdom som allerede har noe i nærheten av studiekompetanse fra et annet land. Det finnes

også kortvarige introduksjonsprogram for barn og ungdommer med solid skolegang før de ankom Norge og som får et intensivt innføringstilbud over kortere tid. Sistnevnte elever kan antas å klare seg godt i utdanningssystemet mer uavhengig av hvilket tilbud de får.

Tilbud til barn eller ungdom med svake grunnleggende ferdigheter – og særlig de som ankommer i sen skolealder, er kritiske, ettersom slike tilbud er ment å støtte elevene med de største utfordring i møte med norsk skole- og utdanningssystem. Vi lar likevel ikke svake grunnleggende ferdigheter være et kriterium i utvelgelsen av relevante målgrupper. I forståelse med oppdragsgiver har vi heller ikke avgrenset elevgruppen til sent ankomne; også elever i barneskolealder er inkludert.

På et overordnet nivå er det viktig å være klar over at elevenes behov skal være retningsgivende for hvilke tilbud de får. Dette prinsippet er også fremhevet i regler og forskrifter på nasjonalt nivå, og det ble tydelig fremhevet i våre intervjuer i praksisfeltet. Samtidig er også kommunene og fylkeskommunene gitt betydelig myndighet i spørsmålet om hvordan opplæringen for nyankomne innvandrerelevener skal tilrettelegges og dimensjoneres. Og som alltid, vil eventuelle samarbeidsutfordringer, manglende ressurser eller manglende kompetanse kunne skape en avstand mellom hva elevene har rett til og behov for, og hva de i siste instans får tilbud om.

3 Litteraturgjennomgang

I dette kapitlet skal vi først berøre de særlige behovene som kan finnes innenfor en undergruppe av nyankomne elever, nærmere bestemt unge flyktninger. Deretter gjennomgår vi de mest relevante treffene fra det systematiske internasjonale litteratursøket, før vi gjennomgår litteratur som ressurspersonene eller andre har foreslått. Her avgrenser vi oss til Norge, Sverige og Danmark. Vi omtaler også kort noe av debatten om morsmålets betydning i opplæringen. Når det er aktuelt, gjør vi det klart hvilken av de fire modellene litteraturen bidrar til å belyse.

3.1 Skolens betydning for unge flyktninger

Ser vi nærmere på målgruppen nyankomne innvandrerelever og mer spesifikt flyktninger, er det grunn til å være oppmerksom på deres nære fortid og tilpasning til et nytt land. Basert på intervjuer med unge flyktninger i alderen 14-17 år og deres lærere, men også basert på internasjonale studier og kunnskapsoppsummeringer, understreker Lynnebakke, Pastoor og Eide (2019) at opplevelser i bosettingsperioden kan være avgjørende for de unges langsiktige utdanning og mentale helse. Disse ungdommene står overfor betydelige utfordringer med hensyn til å lære et nytt språk og gjennomføre skolegangen på kort tid. Brutte sosiale bånd, traumatiserende erfaringer før og under flukten og bekymring for familie kan ha stor innflytelse på deres videre livsløp. I denne situasjonen, poengterer forfatterne, kan skolen ha en positiv påvirkning dersom den oppleves som en arena for mestring, fremtidshåp og positive sosiale relasjoner.

I en rapport fra Europakommisjonens utdanningsnettverk påpekes det, basert på en rekke internasjonale studier, at barn og unge lærer bedre når også deres ikke-faglige egenskaper og behov blir møtt (European Commission/EACEA/Eurydice, 2019). Dette kan være ekstra viktig for innvandrede elever. De har vært gjennom migrasjon med alle de erfaringene det medfører, men de kan også være utsatt for post-migrasjonsstress knyttet til de utfordringene som handler om hvordan både de og foreldrene deres skal orientere seg og finne sin plass, sin rolle og sine muligheter i en ny institusjonell og sosial kontekst. Et fokus på sosiale og emosjonelle ferdigheter, et undervisningsopplegg som også inneholder utenomfaglige

aktiviteter, virker derfor fornuftig å tilby nyankomne innvandrerelever. I tillegg viser rapporten at å kartlegge innvandrerelevers språklige og faglige kompetanse så tidlig og nøyaktig som mulig, er et viktig suksesskriterium for å klare å tilby et tilpasset opplæringsløp for denne gruppen (European Commission/EACEA/Eurydice, 2019).

3.2 Resultater fra litteratursøk

Basert på 25 relevante treff, gir vi en fremstilling av hva de ti mest relevante studiene for dette forprosjektet sier om kriterier for vellykket integrasjon i skolen, vektlegging av henholdsvis morsmål og majoritetsspråket i opplæringen samt organisatoriske og sosiale vilkår for nyankomne innvandrerelevers læring og språklige utvikling.

Den svenske «Skolinspektionen» har identifisert skoleorganisatoriske og undervisningsrelaterte faktorer som fremmer integrasjon av nyankomne innvandrerelever i skolen. Her fremheves viktigheten av at hver elev vurderes tidlig for at opplæringen skal kunne tilpasses elevens språklige ferdigheter og utvikling. Overordnet er opplæring for nyankomne innvandrerelever fremmet av de samme faktorene som utdanning generelt, som god kommunikasjon og samarbeid mellom skoleledelse og lærere, og systematisk oppfølging for å sikre et positivt læringsmiljø for alle elever (Berglund, 2017).

Morsmål kan være et verktøy i å støtte nyankomne elevers overgang til den ordinære skolen, påpeker Avery (2017), som setter søkelyset på kontaktlærere og faglæreres samarbeid med flerspråklige lærere i en svensk kontekst. Å finne kvalifiserte flerspråklige lærere fremheves som en utfordring. Avery bemerker at vilkårene for slikt samarbeid kan styrkes ved hjelp av støttestrukturer på kommunenivå. Berglund (2017) viser til studier som finner at tilgang til morsmålet i opplæringssituasjonen fremmer språkutvikling og læring i alle fag, inkludert andrespråklæringen. Dette er begrunnelsen i Sverige for at elever har rett til morsmålsopplæring, men deltakelse er frivillig.

Burner og Carlsen (2019) etterlyser flere klasseromstudier der nyankomne elevers språkkompetanse er anerkjent, vurdert som ressurs og anvendt til nytte for nyankomne innvandrerelevers utdanning. I en kvalitativ studie av læreres praksis i en mottaksskole, viser forfatterne at selv med noe kunnskap om andrespråklæring, klarer ikke lærerne å anvende kunnskapen i klasserommet. Deres fokus er primært på elevenes utvikling av andrespråket (norsk), selv i engelsktimene.

Kompleksitet er et kjernetema i Norozis (2019) studie av ulike aspekter ved mottaksklasser i to norske kommuner. I et flerspråklig klasserom i Tyskland, hvor alle elevene er nyankomne, finner Terhart og von Dewitz (2018) et komplekst samspill mellom inkluderende og ekskluderende faktorer. I en annen tysk studie

av klasseromspraksiser i en mottaksklasse, analyseres læreres handlinger i lys av utdanningsmyndighetenes politikk for å integrere flyktningbarn i den ordinære skolen. Studien finner at lærernes handlinger ikke bare forsterker en monospråklig «kun tysk» assimileringpolitikk, men også nekter barn retten til å bruke egne språk i innlæringen av tysk språk. Funnene antyder at videreutdanning av lærere er nødvendig for å endre den dyptliggende oppfatningen av mangler og vansker hos elevene, og for å transformere den monospråklig orienterte pedagogiske tilnærmingene til opplæring av flyktningbarn (Panagiotopoulou & Rosen, 2018).

En studie av interaksjon i et mottaksprogram for nyankomne elever i Madrid viser at skolene styrer elevene vekk fra høyere utdanning og mot yrkesfaglige utdanningsprogram, i strid med elevenes ønsker, og således tilkjenner signifikante begrensninger i å tilby alle elever like muligheter, slik skolen forfekter (Tirado & del Olmo, 2019). Voksne innvandrere som elever i en språkskole, men også i kraft av å være erfarne foreldre, kan imidlertid utfordre og forhandle normative antakelser som ligger til grunn for den intervensjonen de deltar i, viser Wimmelmann, Vitus og Jervelund (2017).

I en annen etnografisk studie, denne gangen av samhandling i et introduksjonsprogram i en svensk skole, observerer Ahlund og Jonsson (2016) hvordan elevene strever for å kvalifisere seg til ordinære programmer blant annet ved å opptre som ordinære elever. Med dette konstateres sammenfall i målsetninger for utdanningen og blant elevene, men skolen inviterer også elevene til å spille på sin etnisitet, og skolen har også en tilnærming til dem som «etniske» elever. Forfatterne fremhever paradokset i at den institusjonelle konstruksjonen av en inkluderende skole trekker på diskurser om «den Andre», hvor skolen inviterer elevene til å bruke sine stemmer, samtidig som den synes å ignorere disse stemmene. Erfaringer fra migrasjon og bosetting trekkes inn i Dávilas (2017) studie av språkkopplæringens sosiale kontekst. Resultatene tyder på at læring blant nyankomne innvandrelever i en språklig isolert urban barneskole i Sverige er nært forbundet med elevenes lokale erfaringer og betinget av tilgang til kunnskap samt av sosiale inklusjons- og eksklusjonsprosesser.

Alt i alt har vi funnet få direkte relevante nye studier, ingen er designet som RCT, og det er i hovedsak etnografiske studier av praksis og interaksjon i klasserom eller i mottaksskoler vi har kunnet identifisere. Oppsummert peker studiene på komplekse forhold under nyankomne innvandrelevers tilegnelse av majoritetsspråket og kvalifisering for ordinær skolegang. Vektlegging av morsmål som redskap for å lære majoritetsspråket og fag, forekommer i noen kontekster, men synes helt fraværende i andre kontekster. Selv om studier viser at tilgang til eget morsmål kan fremme andrespråklæring og faglig utvikling, påvises også praksis som gjenspeiler en hegemonisk, monospråklig utdanningspolitikk. Under en overordnet målsetning om inkludering, foregår det også ekskluderende praksiser hvor

nyankomne elever fastholdes i en identitet som «den Andre». Kvalifisering av lærere anbefales, samtidig som det også påvises at lærere ikke alltid klarer å omsette det de vet om andrespråklæring i sin klasseromspraksis. Disse studiene vitner om høy grad av kompleksitet og mange dilemmaer forbundet med opplæringstilbud til nyankomne innvandrerelever.

3.3 Erfaringer fra Norge

Rambøll (2018) sin kartlegging av kombinasjonsklasser (som utgjør vår modell A, omtalt i kapittel 5) viser at selv om både representanter fra kommunen, fylkeskommunen og fra skolene ser et stort behov for et slikt tilpasset opplæringstilbud, opplever de også at det er flere utfordringer knyttet til tilbudet. For det første er det uklart hvem målgruppen er. Det betyr at hvilke elever som får tilbud, varierer etter hvilken kommune og/eller fylkeskommune de er bosatt i. Utfordringer knyttet til å forstå hvem som er i målgruppen medfører ofte uenighet om ansvarsfordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene, som igjen fører til en uenighet om kostnadsfordeling. Variasjonen i hvem som får tilbudet på tvers av bosted, samt manglende kunnskap om elevenes resultater, gjorde det umulig for Rambøll (2018) å beregne kostnadseffektiviteten til ulike varianter av opplæringstilbudet.

Selv om de ikke kunne si noe om kostnadseffektiviteten til de ulike variantene av tilbudet, peker Rambøll (2018) på flere viktige erfaringer kommunene, fylkeskommunene og representanter fra skolen har hatt med tilbudet. Lærerne etterlyser en bedre inndeling av elevgruppen etter nivå, da dette har betydning for elevenes progresjon og motivasjon. Dette fordrer imidlertid nok elever i hver klasse. I noen fylkeskommuner er det kun 15 elever som får tilbud om å gå i kombinasjonsklasse, mens i andre fylkeskommuner er det opp til 282 elever som får tilbud om det samme. Rambøll (2018) antyder at å sentralisere kombinasjonsklassene noe kan være lurt, nettopp for å få store nok grupper til at de kan nivå-inndeles. På hvilken måte antall elever i hver klasse, samt en mer strukturert nivåinndeling av klassene påvirker elevenes læringsutbytte, kan de imidlertid ikke si noe sikkert om.

Videre tyder Rambølls (2018) undersøkelse på at lærerne som har kompetanse om grunnskoleopplæring og opplæring av minoritetsspråklige elever, er de lærerne med best kompetanse til å undervise denne gruppen elever. Det er likevel vanskelig å si noe sikkert om akkurat hvilken kompetanse lærerne bør ha for å sikre et best mulig læringsutbytte, påpeker Rambøll.

Både Rambøll (2018) og Lurfaldet og Skutlaberg (2018) peker på at kombinasjonsklassens fysiske plassering er av betydning. Dersom de nyankomne elevene skal tilbys en best mulig overgang til videregående opplæring etter de har gått i kombinasjonsklasser, virker det fornuftig å fokusere på at elevene skal integreres

i det allmenne skolemiljøet. At klassene faktisk tilbys på videregående skoler, er begrunnet på denne måten. Videre påpeker de at en sentral plassering i bygget kan fungere positivt for opplevelsen av å bli inkludert. At elevene også blir inkludert i skolens fellesaktiviteter, som avslutninger eller aktivitetsdager, virker også relevant.

Læreres kompetanse er ofte fremhevet som en kritisk faktor i litteraturen om opplæring av nyankomne elever. Dette er relevant i alle modellene vi har sett nærmere på. I satsingen *Kompetanse for mangfold 2013–2017* var målet at ansatte i barnehager, skoler og voksenopplæring skulle settes i stand til å støtte barn, elever og voksne med minoritetsbakgrunn på en slik måte at disse i størst mulig grad fullfører og består utdanningsløpet. Dette skulle skje ved hjelp av barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling, hvor eierne og enhetene selv definerte kompetansebehov, og ansatte fikk etterutdanning i flerkulturell pedagogikk og andrespråksdidaktikk i regi av tilbydere (senere kalt utviklingspartnere) i lærerutdanningene. Sluttrapporten fra evalueringen av satsingen anslo at satsingen så ut til å ha nådd det ambisiøse målet om involvering av alle fylker og 600 enheter. Et kritisk funn mot slutten av satsingen var likevel at en overvekt av ansatte i deltakende enheter mente etterutdanningen svarte dårlig på deres kompetansebehov. De ambisiøse målene med hensyn til omfang syntes å gå på bekostning av lokal forankring og omforent situasjonsforståelse, tid til forberedelser, fordypning, refleksjon, evaluering av innsatsen og oppfølging av kunnskapstilegnelsen. Trolig kunne mer dedikert tid og færre deltakende enheter ha gitt et bedre opplevd utbytte. En sentral part i satsingen var lærerutdanningene. Evalueringen fant at kompetansen var sterkere enn kapasiteten for å gi den aktuelle etterutdanningen (Lødding, Rønsen & Wollscheid, 2018). Fra noen av lærerutdanningene ble det pekt på at formell videreutdanning med studiepoeng i flerkulturell pedagogikk og andrespråksdidaktikk i større grad kan styrke læreres kompetanse sammenlignet med etterutdanning.

Til tross for manglende forskning som med godt belegg kan slå fast hvilke opplæringstilbud som gir best læringsutbytte for nyankomne innvandrere, finnes det forskningskunnskap av høy kvalitet om effektive undervisningsopplegg for andre vanskeligstilte grupper. En metastudie av Dietrichson, Bøg, Filges og Jørgensen (2017) viser for eksempel at det er mulig å forbedre faglige prestasjoner til elever fra familier med lav sosioøkonomisk status. Blant annet finner de at støtteundervisning, monitorering av elevenes faglige utvikling for å gi mest mulig tilpasset undervisning, og samarbeidslæring gir relativt store effekter på skoleprestasjoner.

3.4 Morsmålets plass i undervisningen

Morsmålsstøttet undervisning aktualiseres i modell B, omtalt i kapittel 6. Det er i hovedsak to syn på morsmålets plass i opplæringen; den ene, ukontroversielle formen, som kan kalles morsmålsstøttet undervisning, innebærer at morsmålet er et middel for å lære et nytt språk. Ifølge innspill fra NAFO er det mange elever som trenger å jobbe med førforståelse på sine morsmål, noe som kan gi dem en større trygghet i faget, og da er tospråklig fagopplæring før ordinær opplæring viktig. Den andre, mer kontroversielle formen, handler om at minoritetsspråklige elever skal ha morsmålsundervisning for utvikling av morsmålet som mål i seg selv. Nyere retninger innen andrespråksforskningen peker på urimeligheten i at norsk skal være det eneste aksepterte språket i andrespråksklasserommet, der innfødtes språkferdigheter brukes som norm og faglig mål for andrespråkslæringen (Rambøll, 2019).

Morsmålsundervisning for å utvikle elevers ferdigheter i eget morsmål begrunnes ofte med at det kan styrke innvandrede elevers selvbylde, og at morsmål fungerer som et slags filter som man ser det nye språket gjennom (Monsen & Randen, 2017; European Commission/EACEA/Eurydice, 2019). En rekke studier peker nettopp på at identitet spiller en sentral rolle når en skal lære et nytt språk (Ahlgren, 2014; Carlson, 2002; Chaib & Bengtsson-Sandberg, 2003; Lundgren, Rosen & Jahnke, 2017). Elever som lærer norsk i omgivelser der deres tidligere erfaringer og kompetanser (inkludert morsmålskompetanse) verdsettes, opplever ofte høyere motivasjon for andrespråklæring enn elever som opplever at de må begynne helt på nytt (Garcia & Baetens Beardsmore, 2012 i Rambøll, 2019). Bakken (2007) konkluderer imidlertid med at det finnes lite sikker kunnskap om effekter av ulike språkpedagogiske tiltak rettet mot minoritetsspråklige elever i skolen generelt.

I Norge ses morsmålsstøttet undervisning som et nødvendig redskap i innlæring av det norske språket og i fagopplæringen. Samtidig er det slik at retten til morsmålsopplæring faller bort når eleven har oppnådd «tilstrekkeleg dugleik i norsk», jf. opplæringslova §2-8 og 3-12. Fleksibel opplæring (modell B) er utformet som tilbud om morsmålsstøttet undervisning.

3.5 Erfaringer fra Sverige og Danmark

I Sverige er forståelsen av nyankomne mer formalisert i opplæringsloven ved at elever regnes som nyankomne opptil fire år etter ankomst (Bunar, 2017). Grunnskolen har muligheten til enten å ha forberedelsesklasser av maksimalt to års varighet, eller å plassere elevene direkte i ordinære klasser. Enkelte kommuner har hatt ordninger som ligner mottaksskoler, men ettersom antallet nyankomne synker, legges de ned. Mottaksskoler har videre vært utfordret med hensyn til det

lovmessige grunnlaget. Det finnes imidlertid rene mottaksskoler på videregående nivå som kun har det såkalte Språkintrøduktionsprogrammet, blant annet i Stockholm. I mindre kommuner legges Språkintrøduktionen vanligvis til en ordinær skole.

En kunnskapsoversikt over svensk og internasjonal akademisk forskning om nyankomne innvandrerelever utarbeidet av Bunar (2010) viser at forskningen er fragmentert samt teoretisk og metodologisk underutviklet, noe som gjør det vanskelig å trekke konklusjoner om hvilke tiltak som fungerer godt eller dårlig. Ingen studier har undersøkt forskjell i prestasjoner etter hvorvidt elevene har deltatt i de ulike organisatoriske modellene. Bunar finner blant annet at det er stor variasjon i praksis mellom kommuner. Noen kommuner hadde både (daværende) baseklasser og forberedelsesklasser, mens andre bare har forberedelsesklasser. Enkelte har ikke noe tilbud i det hele tatt, og da starter elevene i ordinære klasser med ekstra hjelp. Videre viser litteraturgjennomgangen lite samarbeid innad og mellom kommuner.

Variasjon i organiseringen, som vi med andre ord også ser i Sverige, ligger til grunn for det vi kaller modell C. I et pågående arbeid tar Denis Tajic og Nihad Bunar for seg forholdet mellom segregert versus integrert opplæring. De bemerker at inkludering er et udiskutabelt mål som det like fullt er vanskelig å iverksette i daglig skolepolitikk. De viser at inklusjon og prestasjonsutvikling (attainment) fungerer som begrunnelser både for separate mottakstilbud og direkte innplassering i ordinære klasser i to forskjellige grunnskoler i Stockholmsregionen. Den skolen med separate mottaksklasser kan oppfattes å inkludere gjennom å ekskludere, mens skolen med direkte innplassering kan oppfattes å ekskludere gjennom å inkludere. Forfatterne spør om begge modellene kan ha like mye rett og ta like mye feil på enkelte områder, og de argumenterer for å se forbi vilkårligheten i de ulike betegnelseene på tilbud og heller ta utgangspunkt i det enkelte barns individuelle behov.

En offentlig utredning ledet av Nihad Bunar (SOU 2019:18) fremhever at de elevene som får morsmålsstøttet undervisning,⁷ oppnår bedre skolerestultater, selv kontrollert for andre forhold som en vet påvirker skolerestultatene. Utvalget bemerker likevel at det ikke kan stadfestes at det er morsmålsstøttet undervisning i seg selv som fører til bedre restultater. Den direkte årsakssammenhengen mellom morsmålsstøttet undervisning og skolerestultater kan ikke undersøkes, mener de forskningsmiljøene som utvalget har konsultert. Begrunnelsen for dette er at elevene har meget ulike bakgrunnsforutsetninger, skolene arbeider ulikt samt at både kvaliteten og omfanget av den morsmålsstøttede undervisningen varierer. Deres funn og drøftinger er interessante for vurderingen av modell B, men kan

⁷ *Studiehandledning på modersmålet*, hvilket synes forenlig med det en i Norge kaller tospråklig fagopplæring.

også trekkes inn i en diskusjon av det mer overordnede spørsmålet om grunnlaget for effektevaluering av de aktuelle opplæringstilbudene.

Også fra Danmark meldes det om at undervisning for minoritetsspråklige elever i liten grad har vært evaluert, og det mangler kunnskap hvordan kommuner og skoler ivaretar oppgaven (Danmarks evalueringsinstitutt, 2016a, 2016b). Basisundervisningen i dansk som andrespråk er ment for barn og unge som ikke har tilstrekkelige danskferdigheter til at de kan delta i ordinær undervisning. Den foregår til å begynne med i separate grupper, med gradvis overgang til ordinær undervisning. I noen kommuner er en kommet til at det er viktig å integrere yngre elever i ordinære klasser så tidlig som mulig for å akselerere språkutviklingen, slik at mottaksklasser bare omfatter elever fra 11 års alder. Et annet resonnement er at barneskolebarn kan være bedre i stand til å samhandle med jevnaldrende uten så mange ord, mens krav til verbale og språklige ferdigheter for sosial samhandling øker med alderen (Danmarks evalueringsinstitutt, 2019). Erfaring tilsier at det er særlig vanskelig å lykkes med basisundervisningen for de eldste elevene (14-17 år), ettersom språklige, faglige og sosiale utfordringer er større for dem enn blant de yngre. Elever kan undervises i mottaksklasser i opptil to år, men denne begrensningen gjelder ikke for elever i 8.-10. trinn som er ankommet etter fylte 14 år (sent ankomne elever). Disse må bestå folkeskolens avgangsprøve for å komme inn på videregående nivå.

For elever i de laveste klassetrinnene er det gjort interessante kontrollerte forsøk for å undersøke effekter av ulike pedagogiske opplegg. Det danske Undervisningsministeriet iverksatte i 2013 «Forsøgsprogram om modersmålsbasert undervisning», begrunnet i påvisningen av at minoritetsspråklige elever klarer seg dårligere faglig i skolen, samt at det finnes lite kunnskap om hva som virker for elevgruppen. Det ble gjort et omfattende forarbeid, og tre modeller ble nærmere undersøkt, etter tilfeldig tilordning (til forsøks- og kontrollgrupper) av skoler som søkte om å få delta.⁸ Beskrivelsene (Andersen mfl. 2017a, 2017b; Andersen & Humlum, 2017; Undervisningsministeriet, 2017) vitner om et ambisiøst design med kontrollgrupper og bestrebelser på å danne grupper med store nok antall elever. Konklusjonen var imidlertid at det ikke kunne påvises klare effekter i form av faglig utvikling blant de minoritetsspråklige elevene som var hovedmålgruppen for tilbudene. Når det ikke kunne påvises utvikling i dansk, tilskrives dette blant annet mangelfullt samarbeid mellom morsmåls lærere og faglærere. Det ble påvist en liten og ikke signifikant effekt på ferdighetsutvikling blant minoritetsspråklige

⁸ Modellene var for det første: Morsmålsundervisning til grupper på 1. trinn, det vil si opplæring i muntlige og skriftlige ferdigheter i elevenes morsmål. For det andre: litt ulike varianter av språklig tilrettelagt undervisning for tospråklige elever i 4. og 5. trinn, bestående av allmenn språkforståelse, evidensbaserte strategier for å gi ekstra undervisningstid i dansk med gjentatte kartlegginger av leseforståelse og samarbeid mellom matematikklærer og lærer i dansk som andrespråk etter innledende femdagers kurs.

elever, samtidig med en tendens til at økt undervisningstid ga økte atferdsproblemer og redusert motivasjon og trivsel særlig blant gutter. For en av innsatsene (kalt allmenn språkforståelse) bemerkes utfordringene med å differensiere tilstrekkelig. Antall barn i forsøksgruppe og kontrollgruppe fremholdes som en hovedforklaring for at det ikke kunne påvises effekter av tilbudet.

I et nylig oppstartet forskningsprosjekt ved forskningsinstitusjonen VIVE skal forskere sammenligne den språklige og faglige utviklingen blant barn som har fått sin oppstart i en mottaksklasse, med barn som har vært direkte plassert i den ordinære skolen etter ankomst til Danmark. Også barnas sosiale relasjoner inngår i studien, som skal sluttføres i 2022.⁹ For å evaluere dette utnytter de det at type innføringstilbud for nyankomne varierer på kommunenivå. Videre er det i perioden de studerer tilfeldig tildeling av bosettingskommuner for flyktninger. Denne tilfeldigheten i hvor flyktninger bosettes har tidligere blitt benyttet for å studere årsaksforhold for utfall i andre migrasjonsrelaterte spørsmål (se f.eks. Dustmann mfl., 2018). Prosjektet er relevant for vår modell C, men forutsetningen om tilfeldighet i tildeling av bosetningskommune og dermed type innføringstilbud er ikke innfridd i Norge.

En vesentlig forskjell mellom de skandinaviske landene er at det stilles krav til elevens kunnskaper og ferdigheter før de tas inn til videregående opplæring både i Sverige og Danmark, mens det i Norge ikke stilles krav til karakternivå og heller ikke gjennomføres opptaksprøver for at elever skal tilkjennes rett til videregående opplæring. Vilåret for tilkjenning av ungdomsrett i Norge er gjennomgått grunnskole eller tilsvarende opplæring, uavhengig av karakternivå eller om elevene har fått karakterer eller ikke. I Norge er det et erkjent problem, som ikke bare gjelder elever med innvandrerbakgrunn, at de kan tilkjennes rett til plass, men uten at de har de faglige forutsetningene for å kunne dra nytte av denne retten (NOU 2019: 25).

3.6 Stort kunnskapsbehov, få klare svar

Samlet sett finnes det lite nasjonal og internasjonal forskning som med godt belegg kan slå fast hvilke opplæringstilbud som gir best læringsutbytte for nyankomne innvandrerelever (Wollscheid, Flatø, Hjetland & Smette, 2017; Bunar, 2010). En nylig publisert analyse av nasjonal politikk blant OECD-land viser videre store variasjoner når det gjelder opplæringstilbud for innvandrerelever (Bilgili, 2019).

Vi kan konstatere at feltet er preget av fragmentert kunnskap, slik det også har vært poengtert for Sverige. I Danmark har også solide evalueringer vært etterlyst,

⁹ Vi takker Beatrice Schindler Rangvid for å ha gjort oss oppmerksomme på denne studien. En omtale kan leses her: <https://www.vive.dk/da/undersogelser/sammenligning-af-modeller-for-skolemodtagelse-af-nyankomne-flygtninge-og-indvandrere-boern-13482/>

men der synes det å satses på å fremskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag om årsaksforhold for å fremme læring og språklig utvikling blant nyankomne innvandrerelever. I et ambisiøst opplegg for å undersøke betydningen av morsmålsstøttet undervisning, kunne en imidlertid ikke påvise de ønskede effektene.

På denne bakgrunnen er det verdt å merke seg at det etterlyses mer solid kunnskap også i praksisfeltet, bedømt ut fra de intervjuene vi har gjennomført i dette forprosjektet.

4 Rammeverk for vurdering

I dette kapitlet går vi gjennom de sentrale vurderingskriteriene vi benytter for å utrede om det er mulig å lage et forskningsdesign for å effektevaluere de fire opplæringsmodellene. Fortrinnsvis fokuserer vi på et forskningsdesign som innebærer en randomisert kontrollert studie (RCT). Når dette ikke er mulig, vurderer vi om det er rom for kvasi-eksperimentelle tilnærminger. Dersom det ikke er mulig, skisserer vi muligheten for kartlegginger – både kvalitative og kvantitative tilnærminger. Det er viktig å merke seg at sistnevnte forskningsdesign ikke vil kunne si noe om den kausale effekten av et opplæringstilbud. Men denne typer studier kan være nyttige i å fremskaffe mer kunnskap om for eksempel variasjon i implementering av ulike opplæringsmodeller, svakheter og styrker samt hvordan de ulike opplæringsmodellene fungerer og kartlegge hvordan elevene i de ulike opplæringstilbudene opplever det tilbudet de får.

4.1 Relevante forskningsdesign

Før vi går videre med vurderingskriteriene er det sentralt å forklare hva som legges i begrepet effektevaluering. En effektevaluering i denne konteksten må søke å svare på om den aktuelle opplæringsmodellen forårsaker et bedre læringsutbytte for elevgruppen sammenlignet med en situasjon hvor de ikke omfattes av opplæringsmodellen. Enhver metode for å finne effekter vil dermed innebære følgende tankeeksperiment: Hva ville skjedd med elevgruppen i fravær av opplæringsmodellen? Vi vet hvordan det går med elevene når de får det aktuelle opplæringstilbudet, men vi vet ikke hvordan det ville gått med elevene i fravær av dette. Dette betegnes som det *kontrafaktiske resultatet* og det kan ikke observeres. En løsning er da å finne en sammenligningsgruppe som man kan sannsynliggjøre viser hvordan det ville gått med elevene som mottar opplæringstilbudet, i fravær av tiltaket. I en randomisert kontrollert studie løses denne utfordringen ved at enten elever eller grupper av elever blir delt tilfeldig i to grupper ved hjelp av loddtrekning – én tiltaksgruppe som deltar i opplæringstilbudet, og én kontrollgruppe som fortsetter som før. Selve opplæringstilbudet utgjør da den eneste forskjellen mellom gruppene. Dermed kan alle forskjeller i utfallsmål mellom de to gruppene, etter at

forsøket er innført, tillegges dette og tolkes som effekten av opplæringstilbudet. Den kausale effekten av opplæringsmodellen beregnes dermed ved å sammenligne elevresultatene for elever i tiltaksgruppen med elever i kontrollgruppen.

Imidlertid vil det ikke alltid være mulig å gjennomføre en RCT i praksis. En annen type tilnærming for å beregne *kausale effekter* er å utnytte såkalte naturlige eksperimenter (ved bruk av kvasi-eksperimentelle metoder). Disse oppstår i mange sammenhenger ved at tilfeldigheter fører til at sammenlignbare individer blir behandlet ulikt, og denne tilfeldige variasjonen kan utnyttes til å finne kausale sammenhenger. Det finnes en rekke eksempler på kvasi-eksperimentelle metoder, hvor en av de mest brukte er *forskjell-i-forskjeller*.

Forskjell-forskjeller (se f.eks. Angrist & Pischke, 2008), innebærer at man utnytter variasjon i et spesifikt undervisningsopplegg over tid og mellom geografisk atskilte enheter. En situasjon hvor man kan bruke forskjeller-i-forskjeller er et tilfelle hvor en opplæringsmodell introduseres på et gitt tidspunkt på et utvalg skoler, men ikke på andre skoler. Man sammenligner da *utviklingen* i utfallsmål før og etter innføring av opplæringsmodellen på forsøksskoler (skoler som introduserte opplæringsmodellen) med utviklingen i utfallsmål før og etter ved sammenligningsskoler (gruppen skoler som ikke endret praksis). For at dette skal plukke opp effekten av opplæringsmodellen, er det en underliggende antagelse om felles tidstrend. Det betyr at man antar at sammenligningsgruppen ville hatt samme utvikling over tid i utfallsmålene som forsøksgruppen ville hatt, i fravær av forsøksordningen. Denne antagelsen kan ikke testes direkte. For å sannsynliggjøre at antagelsen er rimelig, bør man da undersøke om sammenligningsgruppen har samme tidstrend som forsøksskolene før opplæringsmodellen blir introdusert på noen skoler.

Et annet alternativ som kan være aktuelt når man verken kan gjennomføre en RCT eller benytte kvasi-eksperimentelle metoder, er såkalt *propensity score matching*, dvs. at man lager en sammenligningsgruppe ved å bruke statistiske metoder som gjør at sammenligningsgruppen blir veldig lik langs observerbare dimensjoner (relevante variabler er for eksempel landbakgrunn, testresultater, alder ved innvandring), men der den ene gruppen er registrert som deltaker i et gitt opplæringstilbud, mens den andre gruppen ikke er det. Ved å gjøre begge gruppene like langs observerbare karakteristikk, antar man at det ikke er andre relevante forskjeller igjen som vil påvirke utfallsmålet annet enn at den ene gruppen mottar et spesifikt opplæringstilbud, mens den andre ikke gjør det. Sammenligner man utfallsmål for de to gruppene, får man dermed et mål på den kausale effekten av tiltaket. En slik tilnærming krever detaljerte bakgrunnsdata – blant annet resultater på ferdighetstester for alle i utvalget. I tillegg må deltakelse i ulike opplæringstilbud for nyankomne registreres på en enhetlig måte i Nasjonal utdanningsdatabase slik at man på individnivå kan identifisere om en elev er mottaker av

ulike typer opplæringstilbud. Videre forutsetter metoden at det er noe overlapp i relevante bakgrunnsvariabler blant de som mottar et spesifikt opplæringstilbud, og de som ikke mottar det. Om dette er tilfellet, må undersøkes empirisk ved å se på de datakildene man har.

Til slutt må det nevnes at databehovet kan være noe forskjellig mellom et RCT-design og en effektevaluering ved bruk av kvasi-eksperimentelle metoder. Kvasi-eksperimentelle metoder forutsetter at det finnes eksisterende datakilder som kan belyse problemstillingen. Som for eksempel informasjon om opplæringstilbud på individnivå, skoleprestasjoner og gjennomføring av videregående opplæring. Dette er fordi man utnytter tilfeldig variasjon som har oppstått, uten at det har vært en plan om at det skal benyttes i en effektevaluering, og dermed har det ikke blitt samlet inn data med dette formålet i tankene. Når man gjennomfører en RCT derimot, får like individer ulik behandling fordi at dette skal brukes inn i en effektevaluering. Det er dermed en mulighet for å planlegge innsamling av relevante data. Egeninnsamlede data i en slik setting kan også være svært krevende, og ikke alltid realistisk, noe vi vil komme tilbake til senere i dette kapitlet.

4.2 Vurderingskriterier

I det følgende beskriver vi vurderingskriteriene vi gjennomgår for å belyse om de fire opplæringsmodellene kan effektevalueres som et randomisert kontrollert forsøk. Rammeverket bygger på Djuve mfl. (2019).

Målgruppen og innhold

Nyankomne innvandrerelever er en svært sammensatt gruppe. De har ulike erfaringer, ulike utfordringer og ulik kapasitet. Behovet for tilrettelegging og oppfølging vil dermed variere og dermed også hva som er de mest effektive modellene for å skape bedre resultater i opplæringsarbeidet. Det vil dermed ikke være én modell som favner alle nyankomne i skolealder. De fire opplæringsmodellene er innrettet mot ulike deler av elevpopulasjonen, og vi starter dermed med å besvare følgende spørsmål:

- Hvem er målgruppen for tiltaket?
- Hvilke komponenter inneholder modellen, og hvilke aktører gjennomfører tiltaket?

Eksisterende kunnskapsgrunnlag

Lærdommer fra det som foreligger av litteratur, samt drøftinger både med de skandinaviske forskerne og representantene for praksisfeltet har vært nyttige i

arbeidet med å identifisere modeller for opplæringstilbud for nyankomne innvandrerelever som kunne gjøres til gjenstand for systematiske vurderinger. Alle de identifiserte modellene er modeller som eksisterer i større eller mindre utstrekning i Norge i dag, men ingen av modellene er effektevaluert. I flere tilfeller finnes det imidlertid noen relevante kartlegginger som peker på styrker og svakheter med modellen, hvordan den implementeres og eventuelt hvordan aktørene som gjennomfører opplæringsmodellen eller de elevene som deltar i tilbudet, opplever dette. Denne informasjonen kan være nyttig i forbindelse med utforming av opplæringsmodellen som eventuelt kan testes ut som en RCT.

Utforming av tiltaket og potensialet for effekter

Modellene må også vurderes ut fra hvor stort *potensiale* de har for å skape effekter. Et sentralt aspekt ved en modells potensiale er hvor lett eller vanskelig den er å iverksette. Her vil flere forhold kunne spille inn. Er samarbeid med andre instanser nødvendig, og i så fall er det allerede etablert eller må det etableres? Og har den eller de som er ansvarlige for å iverksette tiltaket, også tilgang til de ressursene og den kompetansen som er nødvendig for å utføre oppgaven i tråd med beskrivelsen av hva tiltaket skal inneholde? Dersom de sentrale aktørene i tiltaket har begrenset mulighet til å sørge for at tiltaket blir iverksatt i tråd med intensjonene, blir det vanskelig å finne effekter.

Enhver modell må også vurderes ut fra *hvilke typer effekter man kan forvente*. Hvilke og hvor store effekter vi kan forvente, bygger på modellens kjennetegn og potensiale. Bedre læringsutbytte, raskere progresjon og høyere gjennomføring av grunn- eller videregående skole er relevante effektmål i de tiltakene som skal drøftes i dette forprosjektet. På lengre sikt kan det også være aktuelt å følge deltakerenes resultater med tanke på overgang til lønnet arbeid. Eventuelle effekter på sikt vil likevel være metodisk mer krevende å tilbakeføre til selve tiltaket, enn resultater som kan inntreffe nærere i tid. For at det skal være effekter av opplæringsmodellen, må den også i stor nok grad skille seg fra status quo. Hvilket opplæringstilbud mottar kontrollgruppen? Dette spørsmålet må besvares for å si noe om hva det er vi sammenligner med. Om det ikke er grunn til å tro at opplæringsmodellen bryter betydelig med eksisterende praksis, er det liten grunn til å forvente en effekt av opplæringsmodellen.

Det er også viktig å tenke gjennom risikoen for utilsiktede, men negative konsekvenser av tiltaket. Særlig aktuelt er dette for profesjonelle aktører med et stort antall ulike målsettinger, kombinert med mulighet til å flytte ressurser mellom oppgaver. Ved å sette i verk et tiltak rettet mot en spesifikk målgruppe, risikerer man overflytting av innsats og ressurser fra andre oppgaver, andre metoder og andre målgrupper (Djuve mfl., 2019: 28). I noen situasjoner kan en slik

omprioritering være ønskelig, mens det i andre situasjoner kan være uheldig. Farene for dette må konkret vurderes ved ulike typer modeller.

Måling av resultater

For at et randomisert kontrollert forsøk skal gi troverdige resultater, krever det også høy datakvalitet. Ideelt sett ønsker man da å ha resultatmål for alle individene som er i enten forsøks- eller sammenligningsgruppen.

For at en sammenligning av forsøks- og sammenligningsgruppen skal plukke opp effekten av opplæringstilbudet, forutsetter dette at eventuelt frafall er *tilfeldig*, med det menes at manglende informasjon om resultater på for eksempel ferlighetstester eller hvordan det går med elevene videre i skoleløpet, er uavhengig av om eleven er trukket ut til å delta i forsøks- eller sammenligningsgruppen. I praksis er det ofte utfordrende å argumentere for at denne type frafall er tilfeldig. For eksempel kan man tenke seg at dersom tiltaket har god effekt på norskkunnskaper, vil det være lettere å få kontakt med elever som har deltatt i opplæringstilbudet, enn det er å få tak i elever i sammenligningsgruppen, og dermed lettere å samle inn data om elever i forsøksgruppen.

Erfaringsmessig er dette en krevende gruppe å nå, og det er dermed en fordel, både ut ifra krav til pålitelighet og effektivitet, at kartlegging av resultat kan måles innenfor dagens informasjonsstrøm og registreringer.¹⁰ I de tilfellene hvor dette ikke er mulig, vil det kreve ekstra innsats og ekstra kostnader. I den grad nødvendige data ikke foreligger, må en anbefale at nye data samles inn.

Mulighet for tilfeldig tilordning – randomisering

Om en modell så langt ser lovende ut, gjenstår det fortsatt å vurdere om det i praksis lar seg gjøre å fordele elever i en forsøks- og kontroll gruppe ved hjelp av loddtrekning.

For det første må man vurdere om det er trolig at man vil kunne få til en troverdig håndhevelse av loddtrekningen eller randomiseringen. Dersom den som blir satt til å administrere ulikt tilbud til elever innenfor samme klasse, skole eller kommune, opplever det som uetisk at like elever får ulikt tilbud, kan dette føre til en form for boikott av den tilfeldige trekningen slik at elever i sammenligningsgruppen likevel får det ekstra opplæringstilbudet eller eventuelt annen forsterkende opplæring. På den måten blir det en direkte trussel mot RCT som et design som kan evaluere effekten av det spesifikke opplæringstilbudet. Dersom man ikke finner en effekt av tiltaket, kan dette være fordi sammenligningsgruppen har fått en annen type kompensierende tilbud. Det er derfor sentralt å legge opp til en

¹⁰ Dette kan også bety at man må gjøre vurderinger av hvordan målgruppen defineres slik at de vil kunne følges i registerdata.

minimering av risikoen for denne type manipulering, for eksempel ved at de som blir satt til å administrere resultatet av randomiseringen, kun forholder seg enten til elever i forsøksgruppen eller til elever i sammenligningsgruppen. Dette kan innebære at man randomiserer grupper av elever heller enn enkeltelever.

Videre må vi vurdere om det er mulig å inkludere nok observasjoner i forsøket til at det vil være mulig å måle en relevant effektstørrelse med stor grad av sannsynlighet. For et forsøk rettet mot en undergruppe av nyankomne elever er dette særlig relevant ettersom gruppen utgjør en liten del av elevmassen i Norge. For hver opplæringsmodell vil vi dermed gi et anslag på hvor stor gruppen er, i den grad det er mulig, basert på den informasjonen vi har tilgjengelig.

Vurderinger som ligger til grunn for hva som er en relevant effektstørrelse, kan basere seg på følgende spørsmål: Hvor stor må effekten *minst* være for at den er relevant for politiske beslutningstakere? Samtidig bør man reflektere rundt hvor store effektstørrelser man vanligvis finner i forskningslitteraturen – for eksempel hvor stor effekt finner man av andre relevante opplæringstilbud eller tiltak? Dette for å sikre at man designer et eksperiment som vil kunne måle realistiske effektstørrelser.

Ulike randomiseringsnivå krever også ulikt antall observasjoner for en gitt effektstørrelse. Med randomiseringsnivå mener vi om det er enkeltelever, eller såkalte klynger – for eksempel *alle* elever ved én og samme skole eller alle elever i én og samme kommune – som trekkes ut til å være enten i forsøks- eller sammenligningsgruppen. Dersom man randomiserer enkeltelever, trenger man betydelig lavere utvalgsstørrelse enn om man randomiserer for eksempel hele skoler eller kommuner for å kunne detektere en gitt effektstørrelse med høy grad av sannsynlighet. For å illustrere forskjellen i antall observasjoner, har vi gjort noen enkle beregninger, basert på standard antagelser i litteraturen (se f.eks. Gertler, Martinez, Premand, Rawlings & Vermeersch, 2010) om en styrke¹¹ på 80 prosent og signifikansnivå¹² på fem prosent samt parameter som vi har estimert basert på tidligere resultater fra nasjonale prøver¹³. Slike styrkeberegninger baserer seg alltid på en rekke forutsetninger, men er likevel et viktig ledd i vurderingen av hvordan man skal designe forsøket, og om det overhodet vil være mulig å gjennomføre i praksis.

Tabell 4.1 viser anslag på den minste effekten vi kan vente å påvise med 80 prosent sannsynlighet og signifikansnivå på 5 % når utvalget består av 1 250–5 000 elever når vi enten randomiserer grupper eller enkeltelever.

11 Styrken til en statistisk test er sannsynligheten for at testen forkaster nullhypotesen (at tiltaket ikke har noen effekt) når denne hypotesen er falsk (det er en effekt av tiltaket).

12 Signifikansnivået er sannsynligheten for at man forkaster nullhypotesen, gitt at den er riktig (falsk positiv).

13 Gjennomsnitt lik 6, standardavvik lik 9, intra-cluster-korrelasjon (skole-basert) på 0,14.

Tabell 4.1 Anslag på effektøkning som kan påvises ved randomisering av elevgrupper vs. enkeltelever.

Antall elever*	Randomiserer elevgrupper (klasser/skoler/kommuner)		Randomiserer enkeltelever
	Antall grupper	Minimumseffekt (poeng økning på ferdighetsprøve)	Minimumseffekt (poeng økning på ferdighetsprøve)
5000	200	1,5	0,7
3750	150	1,7	0,8
2500	100	2,1	1
2000	80	2,4	1,1
1250	50	3	1,4

*Antall elever i utvalget – inkluderer elever både i forsøks- og sammenligningsgruppen, hvorav omtrent halvparten vil delta i opplæringstilbudet.

Effektøkningen i tabellen referer til poeng på en ferdighetstest. Fra tabellen ser vi at dersom vi randomiserer enkeltelever, vil vi selv med 1 250 elever anslå å kunne påvise en effekt som er mindre enn om vi hadde randomisert grupper av elever med til sammen 5 000 elever.

Med andre ord er det en fordel dersom vi kan randomisere på et nivå som er så nær deltakerne som mulig. Dette reduserer statistisk usikkerhet. En annen fordel med randomisering på individnivå er at det vil være kostnadsbesparende ettersom mange færre individer må inngå i evalueringen. Videre vil det, på grunn av et lavere antall deltakere enn dersom vi hadde randomiserte hele kommuner eller lignende, være mulig å samle inn egne data.

Selv om det er klare fordeler ved å randomisere enkeltelever med tanke på at man med stor grad av sannsynlighet vil kunne fange opp betydelig mindre effekter av et tiltak, er det andre praktiske hensyn som må tas, som for eksempel faren for smitteeffekter eller boikott av randomiseringen.

Fra tabell 4.1 ser vi at dersom vi randomiserer hele kommuner, anslår vi å kunne påvise en effektstørrelse lik 1,5 poeng – dette tilsvarer om lag 17 prosent av et standardavvik på nasjonale prøver. Når man ser dette i sammenheng med hva skolelitteraturen vanligvis finner, er ikke dette en spesielt liten effekt. Dersom man randomiserer på individnivå, og samtidig kan inkludere 5 000 observasjoner, viser anslagene at man vil kunne måle enn effektstørrelse på 0,7 poeng – som er 8 prosent av et standardavvik på nasjonale prøver – med høy grad av sikkerhet. Etter vår vurdering er dette en realistisk effektstørrelse å forvente av et opplærings tiltak i skolen. Vurderingene av hvilket design som vil kunne gjennomføres, må

sees i lys av størrelse på målgruppen for de ulike opplæringstilbudene vi har kommet frem til, sammen med en vurdering av på hvilket nivå man kan randomisere.

Etiske vurderinger

Etiske vurderinger inkluderer blant annet spørsmål om likebehandling og personvern hensyn. En tilfeldig tilordning av elever eller deltakere i forsøks- og kontrollgrupper vil utfordre likebehandlingsprinsippet: Standard praksis er at tiltaksgruppen får tilbud om å delta i undervisningsmodellen som skal effektevalueres, mens kontrollgruppen skal fortsette som før. Det at dette bryter med prinsippet om likebehandling forsvares vanligvis med at ingen får noe mindre eller dårligere tilbud enn de ellers ville fått, men noen får et tilbud som man har grunner til å tro at vil være et bedre tilbud enn status quo. Dette innebærer også følgende: Hvis alle i målgruppen allerede deltar i et opplæringstilbud, kan en ikke trekke lodd om hvem som skal være kontrollgruppe og dermed ikke få noe tilbud. Det er etisk betenkelig å frata noen et tilbud de har rett på, uten å tilby dem noe en forventer er like godt eller bedre. Alternativt kan ulike tilbud til ellers like deltakere forsvares dersom man er usikker på om et gitt tilbud eller en gitt organisering er bedre enn alternativet.

5 Modell A: Kombinasjonsklasser som forberedelse for videregående opplæring

Kombinasjonsklasser er betegnelsen som brukes om egne klasser med tilrettelagt grunnskoleopplæring for nyankomne ungdommer som forberedelse for videregående skole. Dette har vært en satsning i alle landets fylker de siste årene. Imidlertid foreligger det ingen effektstudier av kombinasjonsklasser per i dag. Kvalitative evalueringer viser at kombinasjonsklasser fortsatt er et opplæringstilbud i oppstart og utvikling, med stor variasjon mellom tilbud ved ulike skoler (Rambøll, 2018). Det er derfor hensiktsmessig å forsøke å oppnå et bedre forskningsbasert kunnskapsgrunnlag om hvordan kombinasjonsklasser best kan gi et godt læringsutbytte for målgruppen og redusere frafall i videregående opplæring.

5.1 Målgruppe og innhold

Målsettingen med kombinasjonsklasser er å gi et tilrettelagt tilbud om grunnskoleopplæring til nyankomne elever som har behov for ytterligere grunnskoleopplæring før de kan starte videregående opplæring. Kombinasjonsklasser skal gi tilpasset opplæring i grunnskolefagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnskunnskap og naturfag, med særlig vekt på norskopplæring. På sikt er målet at tilbudet skal hindre frafall og sikre gjennomføring av videregående opplæring for sent ankomne minoritetsspråklige ungdommer.

Tilbudet kalles kombinasjonsklasser fordi det samler to grupper som har ulike rettigheter etter opplæringsloven. Den ene gruppen er fylkeskommunens ansvar, mens den andre er kommunens. Tilbudet om kombinasjonsklasser er derfor et samarbeid mellom disse to skoleeignivåene.

Målgruppen for kombinasjonsklasser er nyankomne elever i aldersgruppen 16-24 år¹⁴ som enten

a) har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende og har rett til videregående opplæring, men har behov for ytterligere grunnskoleopplæring på grunn av kort botid i Norge

eller

b) har rett til grunnskoleopplæring for voksne (ungdom som ankom Norge etter opplæringspliktig alder og som ikke har skolegang fra hjemlandet som tilsvarende norsk grunnskole), men mangler rett til videregående opplæring (Rambøll 2018).

Det at målgruppen defineres ut ifra et *behov for ytterligere grunnskoleopplæring og kort botid* uten ytterligere presisering av hva dette betyr, åpner for stor grad av skjønnsmessige vurderinger. Dette betyr at det kan være store variasjoner mellom skoleeiere i hvem som får tilbud om delta i kombinasjonsklasser. Vi vet lite om hvor stor variasjon det eventuelt er mellom skoleeiere ettersom dette ikke er systematisk kartlagt. I SSBs variabeldokumentasjon for Nasjonal utdanningsdatabase, finnes ikke kombinasjonsklasser eller innføringskurs som rene kategorier. Det finnes kun registrering av innføringsklasser («innf. kl. for fremmedspr.») sammen med APO (arbeid, produksjon, opplæring) og andre forberedende grunnkurs, dessuten «tilrettelagte kurs (inkl. for fremmedspråklige)» og «alternativ opplæring utenfor utdanningsprogram».¹⁵

5.2 Eksisterende kunnskapsgrunnlag

Foreliggende forskning og utredninger har vist at tilbudet om kombinasjonsklasser er iverksatt på en rekke ulike måter. Et kritisk punkt er hva slags tilrettelegging som har best resultat. Her er ikke forskningen entydig.

Kombinasjonsklassen ved Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik, som startet opp i 2007, har vært en foregangsmodell for lignende tilbud andre steder. Etter at det ble innført endringer i opplæringsloven i 2016 som tillot fylkene å gi mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring (ungdomsrett), spredte modellen seg med stor fart. Per 2018 hadde alle landets fylkeskommuner, i samarbeid med ulike kommuner i sin region, utviklet kombinasjonsklasser med tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom. Ni fylker begynte med kombinasjonsklasser skoleåret 2017/2018, fem startet opp skoleåret 2016/2017, og de øvrige fylkeskommunene har videre-

¹⁴ Noen kombinasjonsklasser setter øvre aldersgrense lavere, ned til 20-21 år, slik at elevene skal kunne fullføre videregående opplæring med ungdomsrett etter å ha fullført kombinasjonsklassen.

¹⁵ https://www.ssb.no/a/metadatasamlinger/nudb/nudb_variabeldokumentasjon.html.

utviklet lignende tilbud som var startet opp tidligere, som ved Hamar katedral-skole i Hedmark og Thor Heyerdahl videregående skole i Vestfold (Rambøll, 2018).

I 2018 hadde fylkene Oslo, Vestfold, Sogn og Fjordane, Telemark og Østfold flest kombinasjonsklasser og størst antall elever som fikk et slikt tilbud, som vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Utbredelsen av kombinasjonsklasser skoleåret 2017/2018

Fylke	Antall skoler	Antall klasser	Antall elever
Oslo	3	15	282
Vestfold	2	8	118
Sogn og Fjordane	8	12	113
Telemark	4	8	90
Østfold	3	6	90
Hedmark	2	5	65
Aust-Agder	1	4	60
Buskerud	1	5	60
Oppland	2	3	60
Finnmark	3	5	59
Nordland	3	4	58
Troms	1	4	53
Akershus	3	3	52
Vest-Agder	1	2	35
Rogaland	1	2	33
Hordaland	1	1	26
Møre og Romsdal	1	1	17
Trøndelag	1	1	14

Kilde: Tall hentet fra Rambøll 2018: 17.

Resultater fra en tidligere evaluering indikerer at ikke alle elever i målgruppen mottar tilbudet. Dette fordi oppstart av kombinasjonsklasser krever samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner, noe som i enkelte deler av landet har hindret oppstart av flere tilbud, og det er dermed ikke en entydig sammenheng mellom antall elever i målgruppen og antall kombinasjonsklasser (Rambøll, 2018).

Rambølls (2018) case-baserte evaluering viste enighet blant alle involverte aktører på fylkeskommune-, kommune- og skolenivå om at kombinasjonsklasser er et positivt og nødvendig tilbud for minoritetsspråklige elever med behov for mer grunnskolekompetanse. Kombinasjonsklasser vurderes som et bedre egnet tilbud til målgruppen enn innføringsklasser, blant annet fordi innføringsklasser ikke gir elever mulighet til å forbedre karakterer fra grunnskolen. Erfaringen er at det kan være lite motiverende for elevene at fokus i innføringsklassene er rettet mot å forberede elevene på videregående opplæring, og i mindre grad å heve elevenes grunnskolekompetanse gjennom forbedring av karakterer. Elevene som ble intervjuet i Rambølls evaluering, ga uttrykk for at de var svært fornøyd med tilbudet i kombinasjonsklassene. De fremhever to faktorer som viktige for sin motivasjon: muligheten til å forbedre karakterer fra grunnskolen, og at undervisningen foregår på en videregående skole hvor de går sammen med jevnaldrende ungdom (Rambøll, 2018: 83).

Rambøll (2018) identifiserte fem særskilte utfordringer med å opprette og organisere kombinasjonsklasser:

- Uenighet om/uklarhet rundt hvem som inngår i målgruppen
- Ulike forståelser mellom fylkeskommuner, kommuner og skoler om hvilke aktører som har økonomisk og pedagogisk ansvar for ulike elevgrupper
- Ustabil finansiering, delvis gjennom årlige tilskuddsmidler fra «Jobbsjansen del B (mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom)» (tidligere forvaltet av IMDi, fra 2020 forvaltet av fylkeskommunene)
- At det er stor variasjon i elevgruppens tidligere skolegang, norsknivå og progresjon i løpet av året, hvilket krever mye tilpassing og helst nivåinndeling av undervisningen
- At det er stor variasjon i hvor mange elever det er i hver kombinasjonsklasse og som får et slikt tilbud per fylke, hvilket gjør det vanskelig å dele undervisning der klassene er små

Rambøll (2018) peker på flere faktorer som bidrar til at kombinasjonsklasser gir et godt tilbud til målgruppen:

- God forankring av tilbudet på flere nivåer som legger til rette for godt samarbeid og prioritering av arbeidet; i en overordnet fylkeskommunal strategi for opplæring for minoritetsspråklig ungdom, og på den enkelte skole og hos skoleledelsen
- At klassene fysisk er lokalisert sentralt i skolebygget og gjerne nærme fellesområder på en videregående skole, slik at elevene lettere kan komme i kontakt med jevnaldrende på skolen
- Nivåinndeling av undervisningen for å ivareta elevenes progresjon og motivasjon, samt mulighet for å tilpasse den enkelte elevs løp og varighet av opplæring i en kombinasjonsklasse
- At lærerne har kompetanse på grunnskoleopplæring og opplæring av minoritetsspråklige elever. Behovet for slik kompetanse er ifølge Rambøll hovedgrunnen til at fylkeskommuner og kommuner samarbeider om tilbudet, og til at det mange steder er lærere fra kommunal voksenopplæring som underviser i kombinasjonsklassene. Flere har tilbudt faglærere fra videregående skole kompetansehevingstiltak som videreutdanning i andrespråkspedagogikk.

Disse slutningene er basert på kvalitative casestudier av eksisterende tilbud, hvor virkningene av tilbudet også er vurdert kvalitativt gjennom intervjuer med lærere, elever og skoleeiere. Slike undersøkelser kan gi en god forståelse for hvilke aspekter ved tilbudet som er viktige for elevenes læring og hvorfor, men de kan ikke

fortelle oss hvilken *effekt* tilbudet som sådan, eller elementer av det, har på elevens læringsutbytte.

5.3 Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT

I den videre beskrivelsen drøfter vi muligheten for å evaluere en «ideell» form for kombinasjonsklasser. Begrunnelsen for dette er at å effektevaluere dagens ordning med kombinasjonsklasser som en RCT ikke passerer de etiske vurderingene: Ordningen er allerede implementert i alle fylker som betyr at man i så fall må lage en kontrollgruppe ved å tilfeldig trekke ut elever til å *ikke* motta tilbudet. Dette innebærer at kontrollgruppen trolig vil få et dårligere tilbud enn de ellers ville fått ettersom man må generere en kontrollgruppe ved å frata noen et tilbud.

Utforming av tiltaket og potensiale for effekter

Utforming av en ideell modell forutsetter en sammenfatning av tidligere forskning, praksisfeltets erfaringer og pedagogiske samt administrative hensyn. Et slikt arbeid bør ledes av fagekspert, for eksempel av NAFO som har fulgt utviklingen av kombinasjonsklasser siden starten i Larvik i 2007. Hvilke effekter vi kan forvente å finne av en slik ideell modell, sammenlignet med andre måter å gjennomføre kombinasjonsklasser på, avhenger av hvilke kjennetegn ved modellen (innhold; organisering; gjennomføring) som er annerledes i den ideelle versjonen sammenlignet med hvordan praksisen er. Så langt vi har kunnet bringe på det rene, er det imidlertid få klare holdepunkter for å si noe om hvor stor en eventuell effekt kan forventes å være ved å endre på de ulike elementene i modellen. En av grunnene til dette er at vi ikke har klart å finne noen kartlegging av hvordan kombinasjonsklasser vanligvis gjennomføres i norsk skole – det vil si hva er det vi sammenligner med? Rambølls evaluering fra 2018 beskriver forskjellene mellom skoler som betydelige. Rapporten gir imidlertid ikke en utfyllende og detaljert beskrivelse av dagens praksiser. I intervjuer vi har gjort med lærere og koordinatorene i eksisterende kombinasjonsklasser våren 2020, kommer det frem at det ikke bare er variasjon mellom ulike skoler, men også samme skole kan organisere kombinasjonsklassen ulikt fra år til år, ettersom man prøver seg frem.

Videre er det viktig å organisere forsøket på en måte som reduserer risiko for smitteeffekter. Lærere som underviser de elevene i kontrollgruppen som mottar det vanlige kombinasjonsklassetilbudet, kan fange opp det som utprøves i den «ideelle» versjonen og forsøke å tilpasse sin egen opplæringsmodell. Ved å legge opp til at kombinasjonsklassene som tilbys tiltaksgruppen, lokaliseres til egne skoler, vil risikoen for smitteeffekter reduseres, men i den grad alle lærerne som underviser denne gruppen, deltar i de samme videreutdanningstilbudene eller

nettverk, vil det være risiko for smitteeffekter. Vi har få holdepunkter for å vurdere hvor sterke slike eventuelle nettverk er. Imidlertid gjør risikoen for slike smitteeffekter via denne type tette koblinger mellom lærer i tiltaks- og kontrollgruppen at et forskerteam som eventuelt skulle implementert en slik RCT, må kartlegge om det eksisterer slike koblinger, og de må da være tett på i hele forsøksperioden.

Måling av resultater

Relevante resultater som en effektstudie bør kunne måle, er om elevene styrker seg faglig i grunnskolefagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag, om de styrker sine norskkunnskaper og om det å gå i en «ideell» kombinasjonsklasse øker elevenes sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring. Om det er mulig å studere slike effekter, avhenger av tilgang på gode data som kan kobles til enkeltelever som har deltatt i kombinasjonsklasser. Vi vurderer at det er teknisk mulig å måle følgende resultater:

Lang sikt: *Andel som gjennomfører videregående opplæring.* De som deltar i kombinasjonsklasser føres inn i et løp hvor gjennomføring i videregående opplæring tidligst kan forventes å skje etter 5 år dersom de følger et studieforberedende løp og syv år dersom de følger et yrkesfaglig løp. Dette utfallet må derfor måles langt frem i tid – for eksempel andel som har gjennomført videregående opplæring 7 år etter oppstart i kombinasjonsklasser. Fullføring av videregående opplæring og om de er registrert i utdanning ett til seks år etter oppstart, er utfallsmål som vil finnes for hele gruppen. All denne informasjonen finnes i Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB). Man skal likevel være klar over at i forskningslitteraturen er det mer vanlig å klare å måle effekten av et tiltak på utfall som måles like etter at tiltaket er ferdig enn eventuelt mer langsiktige effekter.

Mellomlang sikt: *Andel som er registrert som under utdanning henholdsvis ett, to og tre år etter oppstart.* Eventuelt *andel som har fullført Vg1 3 år etter oppstart i kombinasjonsklasse* (normert progresjon) osv. Dette er utfallsmål som er tilgjengelige for hele gruppen i Nasjonal utdanningsdatabase.

Kort sikt: *Oppnådde resultater i kjernefag – for eksempel norsk, matematikk og engelsk.* Elever i kombinasjonsklasser skal testes ved oppstart og i løpet av skoleåret, slik at undervisningen tilpasses deres nivå og progresjon, men resultater av disse testene er per i dag ikke tilgjengelige via SSB. Dersom disse dataene lagres lokalt, vil man kunne samle dem inn på en systematisk måte og bruke dem i en eventuell effektstudie. Det er imidlertid ikke slik i dag at disse testene er standardiserte og direkte sammenlignbare på tvers av kombinasjonsklasser. For øyeblikket er altså ikke slike utfallsmål tilgjengelige for hele gruppen. Det er også, etter hva vi har fått oppgitt fra lærere vi har intervjuet og fra NAFO, grunn til å tro at det ikke registreres karakterresultater for alle elever i kombinasjonsklassene per i dag. Elever som får et tilbud om mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 Rett til

grunnskole-opplæring for voksne, skal i utgangspunktet få karakterer, og disse skal påføres det opprinnelige vitnemålet dersom eleven allerede har fullført sin grunnskoleutdanning. Det er ifølge NAFO litt ulik praksis rundt i landet på dette området, blant annet av vitnemålstekniske grunner. Lærere vi har intervjuet, forteller at på noen skoler er det kun elever som mangler rett til videregående opplæring som får karakterer i alle fag, mens elever med rett til videregående opplæring (elever som har fullført grunnskoleutdanning før) får “bestått/ikke bestått” i grunnskolefagene. De forteller også at det gjøres unntak for elever som er så faglig svake at vurdering i form av karakterer kan virke demotiverende, hvilket betyr at det kan være systematiske skjevheter i hvilke elever som per i dag får registrert karakterer i en kombinasjonsklasse. Dersom man skal bruke testresultater for å måle effekt, bør man derfor gjennomføre en egen datainnsamling der alle elever i målgruppen gjennomfører standardiserte prøver.

Elevenes opplevelse av trygghet og trivsel i klassen. Tidligere forskning, og erfaringer fra dagens kombinasjonsklasser, tilsier at elevenes opplevelse av trygghet og trivsel er sentralt for deres læringsutbytte, og et viktig mål med å gi elevene et eget og tilpasset tilbud. Å måle dette på individnivå vil kreve en egen datainnsamling direkte fra elevene. Surveyundersøkelser løper imidlertid betydelig risiko både for lav svarprosent, systematisk skjevt frafall og mulige skjevheter i svarprosent mellom forsøks- og sammenligningsgruppen. Det finnes metoder for å øke svarprosent og bedre representativitet, men dette er metodisk krevende og representerer dermed en betydelig risiko og kostnader i en eventuell RCT.

Randomisering

Det er en fordel dersom vi kan randomisere på et nivå som er så nær deltakerne som mulig. Videre vil det, på grunn av et lavere antall deltakere enn dersom vi hadde randomiserte hele kommuner eller lignende, være mulig å samle inn egne data om blant annet hvilke tilbud elever i kontrollgruppen får, det vil si om hvordan kombinasjonsklassetilbudet er utformet. Det er viktig å forstå hva kontrollgruppen får tilbud om (status quo). Slik situasjonen er nå, er det begrenset kunnskap om hva slags tilbud kombinasjonsklasser utgjør for individer i målgruppen utover at det skal inneholde tilpasset grunnskoleopplæring i kjernefag; tilbudets innhold og organisering er lite regelstyrt, og det samles ikke inn systematisk informasjon om dette verken på individnivå eller gruppenivå.

For å få til en utprøving av «ideelle» kombinasjonsklasser med randomisering av individer i målgruppen, må målgruppen være kjent, den må inneholde et visst antall individer, og det må være praktisk mulig å administrere en tilfeldig tilordning innenfor dagens administrative skolestruktur. Dette er forutsetninger som det er vanskelig å møte i tilfellet kombinasjonsklasser. Den største utfordringen med tilbudet per i dag er at målgruppen for kombinasjonsklasser ikke er tydelig definert.

Det krever en skjønnsmessig vurdering å definere hvem som har «behov for mer grunnopplæring». Det er ikke lik praksis på tvers av fylker og kommuner om hvem som skal få et tilbud, om tilbudet skal omfatte både ungdom med og uten ungdomsrett, hvilke inntakskriterier som skal gjelde med hensyn til norsknivå, eller hvor en eventuell aldersgrense skal settes. Noen steder er det også slik at tilbudet i utgangspunktet er begrenset til et visst antall plasser, slik at hvem som får tilbudet, bestemmes ut fra hvem som har *størst* behov eller *størst* mulighet for å dra nytte av tilbudet. Til sammen gjør dette at det er ulikt hvem som gis et tilbud i kombinasjonsklasser på ulike skoler. Det finnes per i dag ingen felles definisjon for hva det vil si å ha, eventuelt mangle, grunnskolekompetanse når eleven har formell rett til videregående opplæring, og det finnes heller ikke enighet om hvilket norsknivå elevene bør være på før oppstart i kombinasjonsklasser (Rambøll, 2018). Dette må i tilfelle avklares før en eventuell RCT kan settes i gang.

I 2018 gikk til sammen 1285 elever i en kombinasjonsklasse (Rambøll, 2018: 19). Det kan likevel være at målgruppen er større enn dette, gitt at ikke alle i målgruppen tilbys deltakelse i kombinasjonsklasses tilbud. Basert på eksisterende datakilder er det utfordrende å gi et anslag på hvor stor målgruppen faktisk er. Tall fra SSB over innvandrere med botid på 4 år eller mindre (se tabell 2.2) viser at det per 1. januar 2020 var ca. 10 000 nyankomne innvandrere mellom 16 og 20 år og ytterligere 8 340 mellom 21 og 24 år, men det er ikke gitt at alle med kort botid nødvendigvis vil ha behov for eller ønsker om mer grunnskoleutdanning.

I intervjuer vi har gjennomført med lærere og koordinatorene for kombinasjonsklasser, fremkommer det at målgruppen trer frem gjennom rekrutteringsprosessen. Skolene samarbeider med en rekke aktører i grunnskolen, flyktningetjenester, voksenopplæringen, NAV med flere for å identifisere ungdom med behov for mer grunnskoleutdanning. Fordi kombinasjonsklasser er et frivillig tilbud, og flere i målgruppen kan ha rett til videregående opplæring, er elevenes motivasjon for å bruke ett eller to år ekstra på grunnskoleopplæring også viktig i rekrutteringen, selv om motivasjon ikke er et formelt krav. Dels beskriver lærerne motivasjon som et viktig kjennetegn ved elever som bør få et tilbud, og dels beskriver de at de bruker tid på å *skape* forståelse og motivasjon for tilbudet, før de gir elevene valget om å begynne i en kombinasjonsklasse. For eksempel kan potensielle elever få tilbud om å besøke kombinasjonsklassen, og skolen kan invitere elever og foresatte til informasjonsmøter. Videre kan skolen gjennomføre ferdighetstester for å vurdere om eleven har behov for mer grunnskoleopplæring. Dette betyr at målgruppen trer frem gjennom rekrutteringsprosessen. Det er ikke mulig å gjennomføre en randomisert effektstudie av en ideell modell versus eksisterende kombinasjonsklasser, så lenge vi ikke kan randomisere hvem som får en ideell modell og hvem som får det eksisterende tilbudet fordi målgruppen identifiseres gjennom en rekrutteringsprosess til et konkret tilbud.

Etiske vurderinger

At noen får tilgang til et (antatt) gode, og andre ikke, kan oppleves som urettferdig. Det er likevel en forutsetning for å kunne kartlegge effekter. Et argument for å bruke RCT er at den reelle effekten av ulike måter å organisere kombinasjonsklasser på fortsatt er usikker. Ved å teste dette på en slik måte at det er mulig å få valide svar, kan de beste modellene i neste omgang innføres for alle i målgruppen. På sikt vil derfor opplæringstilbudet kunne blir bedre for flere.

Dersom man skal begrense en RCT til målgruppen slik den defineres i dagens skolesystem, vil vi ikke vite hvem elever i målgruppen er før de er på plass i et kombinasjonstilbud og har begynt på en spesifikk skole. Dette fordi de kartlegges, og i noen tilfeller motiveres først, og dette skjer i hovedsak på den enkelte skole. Å trekke ut noen elever i henholdsvis tiltaks- og kontrollgrupper etter at de er på plass i et spesifikt tilbud, vil være både logistisk og ikke minst etisk vanskelig. Et alternativ ville være å identifisere målgruppen på en annen måte enn gjennom rekrutteringsprosessen, og deretter randomisere. Det vil si at et forskersteam må definere hvem som er i målgruppen og randomiseringen må skje før elevene er på plass i et kombinasjonsklassetilbud. Dette er en mulighet, men vil kreve omfattende forarbeid slik at målgruppen defineres på en fornuftig måte. I tillegg vil det være en stor inngripen i hvordan skoleeier i dag definerer målgruppen og dermed forutsette forpliktende samarbeid med ulike skoleeiere.

Oppsummert om RCT

Vi anbefaler ikke å gå videre med RCT-studie av denne modellen per nå. Dette har tre årsaker. For det første vet vi ikke hvor stor målgruppen er – og vi vet ikke hvem som er i målgruppen eller hvem i målgruppen som eventuelt ikke får et tilbud i dag. For det andre, dersom man skal begrense en RCT til slik målgruppen defineres i dagens skolesystem, vil vi ikke vite hvem elever i målgruppen er før de er på plass i et kombinasjonstilbud ved en spesifikk skole. På dette tidspunkt i utdanningsløpet vurderer vi det dithen at det ikke er etisk forsvarlig å skulle trekke elever ut av et kombinasjonsklasse- og skoletilbud. For det tredje er det usikkert hvorvidt man vil kunne definere en ideell modell av kombinasjonsklasser som kan implementeres på en slik måte at man kan forvente å finne målbare effekter sammenlignet med andre måter å gjennomføre kombinasjonsklasser på. Dersom man skal kunne si noe mer om dette, bør variasjonen i innholdet i kombinasjonsklassetilbudene som tilbys, kartlegges nærmere slik at man vet hva en ideell modell eventuelt sammenlignes med.

Det kan fortsatt være at det i fremtiden vil være mulig å gjennomføre en RCT av et ideelt kombinasjonsklassetilbud dersom målgruppen defineres tydeligere og

omfang og geografisk spredning kartlegges, samt at variasjonen i kombinasjonsklassetilbudene kartlegges nærmere.

5.4 Alternative forskningsdesign

Valg av design avhenger av hvilke elementer i modellen man vil evaluere. Vi har også sett på muligheten for å eventuelt evaluere ordningen ved bruk av forskjelli-forskjeller som beskrevet innledningsvis i kapittel 4. En slik metode forutsetter imidlertid at man finner en sammenligningsgruppe som har lik utvikling i de aktuelle utfallsmålene for målgruppen (for eksempel skoleprestasjoner eller fullføring av videregående opplæring) før introduksjonen av kombinasjonsklasser.

Ettersom omtrent samtlige fylker introduserte dette på samme tid, kan man ikke bruke andre fylker som aldri introduserte ordningen, som en sammenligningsgruppe. Et alternativ kan da være å sammenligne elever med kort botid – som et grovt mål på målgruppen – med andre elever som ikke blir påvirket av denne ordningen. Ettersom vi ikke kan identifisere målgruppen på en presis måte i nasjonale registre kan det blir vanskelig å finne en aktuell sammenligningsgruppe. Den eneste gruppen vi vet med sikkerhet at aldri ble omfattet av kombinasjonsklasser, er norskfødte elever. Og slik vi vurderer det, er det en del usikkerhet knyttet til om disse kan egne seg som en sammenligningsgruppe i en forskjelli-forskjeller-analyse. Videre er det en utfordring at målgruppen kun kan identifisere på en så upresis måte i tilgjengelige registre. Det er mange forskjellige opplæringstilbud rettet mot nyankomne, og man må i så fall kartlegge nøye at det ikke har skjedd andre endringer samtidig med innføringen av kombinasjonsklassetilbud i ulike fylker. Samlet sett gjør disse usikkerhetsmomentene at vi ikke vil anbefale å gå videre med et slikt evalueringsdesign.

Når det ikke finnes gode kvasi-eksperimentelle design, er et alternativ å benytte såkalt *propensity score matching*, som beskrevet i kapittel 4. En slik tilnærming forutsetter detaljerte bakgrunnsdata – blant annet resultater på ferdighetstester for alle i utvalget. I tillegg forutsetter det at deltakelse i kombinasjonsklassetilbud registreres på en enhetlig måte i Nasjonal utdanningsdatabase slik at man på individnivå kan identifisere om en elev er mottaker av kombinasjonsklassetilbud eller i et ordinært utdanningsløp. Disse forutsetningen er per i dag ikke oppfylt. Som nevnt mangler mange av de aktuelle elevene karakterer fra grunnskolen. Og gjennom kontakt med SSB erfarer vi at kombinasjonsklassetilbud ikke registreres på en entydig måte i Nasjonal utdanningsdatabase.

Selv om det allerede foreligger enkelte kvalitative analyser, er det mange sider av opplæringstilbudet som også bør utforskes grundigere kvalitativt, gjerne i kombinasjon med kvantitative metoder. Kvalitative metoder vil være velegnet for å utforske på hvilke måter ulike varianter av undervisningsformer, gruppeinn-

delinger, testregimer osv. bidrar til elevenes opplevelse av trivsel, mestring, motivasjon og læring. Dermed kan en også gjøre tilgjengelig langt mer av den erfaringsbaserte kunnskapen som dagens lærere i kombinasjonsklasser innehar, enn det som hittil er beskrevet i forskning, og slik bidra til mer læring på tvers av skoler og skoleeiere. For å oppnå mest mulig innsikt bør kvalitative studier ikke være avgrenset til «beste praksis»-studier, men utforske bredden av forskjeller som finnes i dagens innhold og organisering av kombinasjonsklasser.

6 Modell B: Fleksibel opplæring: nettbasert tospråklig opplæring på ungdomstrinnet/i innføringstilbud i videregående opplæring

I dette kapitlet beskrives Fleksibel opplæring¹⁶ som består av tospråklig opplæring på nett (arabisk, somali og tigrinja) via en digital læringsplattform. Intensjonen er at den tospråklige opplæringen skal styrke elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene.

6.1 Målgruppe og innhold

Målsettingen med tilbudet er å gi elever med behov for tospråklig opplæring mulighet til å få sine rettigheter oppfylt – på skoler som har forsøkt, men ikke lyktes i å ansette tospråklige lærere. Målet er at tospråklig nettbasert opplæring skal bidra til å sikre elevenes faglige forståelse og progresjon mens de er i en innlæringsfase i norsk språk.

Hovedmålgruppen er elever på ungdomstrinnet, enten i ordinær opplæring eller innføringstilbud, med kort botid i Norge, og som har behov for språklig tilrettelegging og tilpasset opplæring etter opplæringsloven § 2-8 eller § 3-12. I tillegg kan elever i innføringstilbud i videregående opplæring, for eksempel i kombinasjonsklasser, og deltakere i grunnskole for voksne som har behov for opplæring på dette nivået, delta. Elevene må gå på skole i kommuner som har forsøkt å få tak i tospråklige lærere, men ikke klart det i ett eller flere av språkene. Tilbudet er altså ikke primært et supplement til tospråklige lærere for den aktuelle målgruppen, men et alternativ i de tilfeller hvor det ikke har vært mulig å få tak i tospråklige lærere.

¹⁶ FO er et prosjekt ved Nasjonalt senter for flerspråklig opplæring (NAFO) i samarbeid med Senter for IKT i utdanning, Naturfagssenteret og Matematikksenteret.

6.2 Eksisterende kunnskapsgrunnlag

Fleksibel opplæring består av tospråklig opplæring på nett (hittil utviklet for de tre nevnte språkene) via en digital læringsplattform. Faginnholdet er knyttet til sentrale temaer i læreplanen i matematikk og naturfag beregnet på 8. og 9. trinn. Plattformen inneholder flerspråklige fagtekster og andre læringsressurser som lærere og elever kan benytte i undervisning, til lekser og selvstudier. Innholdet består av korte undervisningsfilmer, ordlister med sentrale begreper, fagtekster, samt oppgaver på norsk, arabisk, somali og tigrinja.

Bakgrunnen for igangsetting av tilbudet er at kommunene i ulik grad klarer å dekke minoritetsspråklige elevers behov for tospråklig opplæring, selv om opplæringsloven gir minoritetsspråklige elever som ikke har tilstrekkelig ferdigheter i norsk, rett til dette. I en undersøkelse fra 2016 oppgir omtrent en tredjedel av skolelederne at elever med vedtak om særskilt språkopplæring får tilbud om tospråklig fagopplæring. Det er 17 prosent av skolelederne som oppgir at de tilbyr morsmålsopplæring til elever med vedtak om særskilt språkopplæring og som etter kartlegging vurderes til å ha behov for dette. Videre er det store forskjeller mellom barne-, ungdoms- og videregående skoler: Kun 2 prosent av skolelederne i videregående skoler oppgir at de tilbyr morsmålsopplæring, mens 15 prosent av lærerne på ungdomsskoler og 29 prosent av lærere på barneskoler gjør det samme (Rambøll, 2016).

Fleksibel opplæring har dermed som mål å bistå skoler og kommuner med å oppfylle elevenes rett til tospråklig opplæring der det ikke har vært mulig å rekruttere tospråklige lærere. Dette er særlig aktuelt i små distriktskommuner, der det er få elever som har behov for tospråklig opplæring. Det er altså et supplement til den ordinære undervisningen, og det er den lokale læreren som har det faglige ansvaret. Skolene melder seg på inntil tre faste undervisningsøkter per fag per uke, og kan utover disse øktene delta på leksehjelp til faste tidspunkter hver uke. I tillegg har elevene tilgang til tospråklig innhold på læringsplattformen. Sanntidsundervisning gis altså etter årsplan, bestilte timer og drop in-timer. Gjennomføringen fordrer tilgang til IT-utstyr og (helst) et eget rom, der elevene kan sitte mens de gjennomfører nettundervisningen.

Det er NAFO som står for innhold og teknisk løsning i samarbeid med Utdanningsdirektoratet, Naturfagssenteret og Matematikksenteret. Ordlistene lages med bistand fra Språkrådet. Syv nettlærere er ansatt i NAFO, og de jobber både med undervisning og utvikling av læringsressursene.

Fleksibel opplæring startet som et tilbud til elever i ungdomsskolen, men det ble også åpnet for at deltakere i grunnskole for voksne og kombinasjonsklasser kunne delta. Utprøvingen startet i 2017. Da var ca. 120 elever med i prosjektet. Skoleåret 2018/19 var det om lag 200 elever, og i 2019/20 var det ca. 300 elever som deltok. Fra høsten 2020 går Flexibel opplæring over til å bli en varig ordning,

der kommuner/skoler kan søke om plass. Foreløpige tall fra årets søknadsrunde, tyder på at det er en oversøking i den forstand at ikke alle elever som er blitt søkt inn fra skolene, vil få plass i dette nettbaserte tilbudet.

En evaluering gjennomført av Rambøll (2019) anvender en kombinasjon av dokumentstudier, nøkkelintervjuer, spørreundersøkelse til elever, dybdeundersøkelse med intervjuer av elever, stedlige lærere og skoleledere ved fem skoler. Evalueringen viser at nyankomne elever med innvandrerbakgrunn lærer mer i matematikk og naturfag når de får tospråklig opplæring over nett. Læringsutbyttet er basert på elevene og lærernes egne vurderinger. Elever, lokale lærere og skoleledelse er fornøyde med tilbudet, særlig med hensyn til begrepsinnlæring. Evalueringen viser samtidig store forskjeller i bruk av tilbudet mellom skoler, og at suksessen i stor grad avhenger av hvordan tiltaket har blitt implementert og forankret på skolene (se Rambøll (2019) for oversikt over identifiserte betingelser for god implementeringskvalitet).

6.3 Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT

Vi anbefaler ikke å gå videre med en RCT-studie av denne modellen, hovedsakelig av to grunner: For det første er det etisk vanskelig å frata kontrollgruppen et tilbud de ellers ville fått, ettersom det ikke er andre tilbud som dekker dette behovet. Dersom man skulle målt effekten av tilbudet for målgruppen, måtte man ha randomisert på individnivå innenfor kommuner eller skoler som deltar i ordningen. Da vil man kunne plukke opp effekten av å få dette tilbudet versus det å ikke få tilbudet. Kontrollgruppen vil da være i en situasjon uten nettilbud og uten tospråklig lærer i klasserommet. Dersom det er en (betydelig) oversøking til tilbudet, vil det være mulig å etablere en kontrollgruppe. Antallet deltakere er imidlertid så lite, at det er lite rimelig å anta at en vil finne statistisk signifikante forskjeller. I tillegg kan en slik løsning føre til at kommuner som har forsøkt å søke sine elever inn til den nettbaserte, tospråklige opplæringen uten å få plass, øker innsatsen for å ansette tospråklige lærere til de elevene som har behov for dette. Slike ansettelser vil være i tråd med elevenes rett til tilrettelagt opplæring, men vil forstyrre det metodiske designet: Hensikten med en evaluering er ikke å måle effekten av FO sammenlignet med det å ha en tospråklig lærer i klasserommet. For det andre er det få individer i målgruppen, og det er vanskelig å anslå hvordan målgruppen vil være fremover ettersom det blant annet avhenger av tospråklige lærere.

6.4 Alternative forskningsdesign

Som et alternativ til RCT, er det mulig å se for seg andre forskningsdesign. Imidlertid er det, som tidligere nevnt, et grunnleggende problem at det er svakt datagrunnlag for denne gruppen i Nasjonal utdanningsdatabase. Det betyr at dersom man skal følge dem i registre, må man undersøke om denne informasjonen registreres hos skoleeiere, og om det i så fall vil være mulig å få tilgang til disse dataene for å koble dem opp mot nasjonale registre. Dette vil være en svært krevende oppgave for et forskningsprosjekt ettersom ulike skoleeiere har ulike registrerings-systemer, og disse i ulik grad er egnet for å hente ut relevante datasett. Videre forutsetter det også at man har en form for ferdighetstester for samtlige elever i målgruppen, ettersom tidligere resultater er en svært viktig forklaringsvariabel for hvordan det går med elevene videre i skoleløpet.

Vår anbefaling er derfor at man etablerer bedre individdata om denne gruppen. Som i diskusjonen under modell A, vil et bedre datagrunnlag der man har informasjon på individnivå om hvilke tilbud disse elevene får, herunder tospråklig lærer på nett, tospråklig lærer i klasserommet osv. sammen med resultater på blant annet ferdighetstester, muliggjøre bedre kvantitative analyser som for eksempel *propensity score matching* (se kapittel 4 for nærmere beskrivelse av metoden) eller andre metoder for å kontrollere for relevante bakgrunnsvariabler. Man kan også tenke seg at det ville vært fruktbart å kombinere en slik tilnærming med case-studie av skoler i ulike kommuner som deltar i tilbudet, for å få mer kunnskap om organisatoriske betingelser som fremmer suksess, og tilsvarende: barrierer for læringsutbytte og språkutvikling. Rambølls evaluering peker på at det er stor variasjon i implementering og bruk av Fleksibel opplæring ved skolene.

7 Modell C: Segregert versus integrert oppstart på barnetrinnet

Segregert versus integrert opplæring har lenge vært et mye diskutert spørsmål i litteraturen om andrespråklæring på tvers av land. Full integrasjon (språkbad-modeller) kan gi gode resultater i enkelte kontekster, og slike resultater kan være retningsgivende for politikktutforming også i andre, mer forskjellige kontekster (Danmarks evalueringsinstitut, 2019). Det kan ha verdi å fremskaffe kunnskap om hvilken av disse måtene å organisere oppstarten i norsk skole på, som nyankomne barn i tidlig skolealder er best tjent med. Som vi skal se, er det imidlertid vanskelig å skille mellom integrerte og segregerte tilbud, noe som gjør sammenligningen usikker. Flexibilitet i utformingen av tilbud og gode overganger mellom språklig tilrettelagt og ordinær undervisning fremstår som viktigere spørsmål (Danmarks evalueringsinstitut, 2019; Undervisningsministeriet, 2017; Bunar, 2010).

7.1 Målgruppe og innhold

Nyankomne innvandrerelever får i praksis ulike tilbud avhengig av hvor de bor, men også alder spiller en rolle. Nyankomne barn i småskolealder plasseres ofte i vanlige klasser, eventuelt med noe språklig forsterket opplæring. Fra og med 3. trinn kan mottaksgruppe eller -klasse være aktuelt, men også direkte innplassering i vanlige klasser der hvor kommunen ikke har et mottakstilbud eller innføringsklasse. Rambøll (2016) bemerker at delvis integrering er mest vanlig i små kommuner, mens store kommuner gjerne har innføringstilbud i egne klasser.

Som vi redegjorde for i kapittel 2, har skoleeier stor frihet i spørsmålet om organisering av opplæringen. Innføringstilbud kan organiseres i egne grupper, klasser eller skoler, og de skal ikke vare utover to år. Ikke desto mindre utgjør prinsippet om den enkelte elevens behov det helt sentrale spørsmålet, hvilket er beskrevet av Utdanningsdirektoratet (2016, s. 17):

Elever som skal delta i innføringstilbudet, har et vedtak om særskilt språkopplæring. Dette innebærer at hver enkelt elev som deltar i innføringstilbudet skal ha et individuelt tilpasset opplæringstilbud. Utgangspunktet for det individuelle

opplæringstilbudet, vil være kartlegging av språkferdigheter og andre faglige ferdigheter.

Tilfanget av innføringstilbud lokalt og dermed hvordan elever fordeles mellom disse, vil variere mellom kommuner og fylkeskommuner.

7.2 Eksisterende kunnskapsgrunnlag

Argumenter som taler for direkte innplassering i ordinære klasser er at nyankomne elever fra starten av vil tilhøre et større fellesskap, slik at det ikke skapes et skille mellom de nyankomne og resten av elevene. Med slik integrert opplæring, vil elever kunne knytte sosiale relasjoner til majoritetsspråklige jevnaldrende, som vil kunne utgjøre språklige rollemodeller for dem. Den største utfordringen ved et slikt arrangement er utilstrekkelig imøtekommelse av elevers behov for språklig tilrettelegging (Danmarks evalueringsinstitutt, 2019). De nyankomne barna kan mangle ferdigheter i å dekode sosiale situasjoner og mangle hjelp til å forstå vekslinger mellom time og friminutt etc., og misforståelser kan gi opphav til frustrasjon og aggresjon (Andersen mfl., 2017b). Egne mottaksklasser kan til sammenligning sikre språklig tilrettelagt opplæring og individuell tilpasning i et trygt miljø.

Som også påpekt tidligere i rapporten, fremstår læreres kompetanse i andrespråklæring og flerkulturell pedagogikk som viktig for at minoritetsspråklige elever skal lykkes i utdanningen. En gjennomgående utfordring er å få alle lærerne ved skolen involvert i tanken på at også de minoritetsspråklige elevene er hele skolens ansvar, og at det behøves språklig tilrettelegging i alle fag (Lødding mfl., 2018). I flere av intervjuene i praksisfeltet innenfor dette forprosjektet har det vært fremhevet at kompetanseområdet er assosiert med svak prestisje blant lærere.

Segregering i egne tilbud med kompetente lærere kan være en løsning, gitt dette situasjonsbildet. Ikke desto mindre er det overgangen til ordinære tilbud som er avgjørende og kritisk i elevenes videre utdanningsløp. Her er samarbeid mellom lærere avgjørende for å få til en god overgang. Også for integrerte løp er det vesentlig at det samarbeides godt mellom faglærerne og andrespråklærerne. Sparring og samarbeid mellom lærere, systematisk oppfølging og kompetanseutvikling av faglærerne er vesentlig for elevenes utvikling, fremholder Danmarks evalueringsinstitutt (2019). Dette betyr at det finnes felles kvalitetskriterier for de to modellene, hvilket kan være mer avgjørende enn selve organiseringen i integrerte eller segregerte tilbud.

Erfaring fra skandinaviske land tyder på at direkte plassering i ordinære klasser for nyankomne innvandrerelever, må følges av språklig tilrettelegging for at elever skal oppnå språklig og faglig utvikling. Dette bidrar til at kategoriene

integrerte versus segregerte tilbud likevel ikke er så fruktbare, og sammenligningen vil raskt bli vanskelig. Som omtalt i litteraturgjennomgangen, fant Tajic og Bunar (under arbeid) grunnlag for å anbefale at en ser forbi tilfeldighetene i disse betegnelse og heller tar utgangspunkt i enkeltelevers behov. Vi forfølger likevel inndelingen et stykke videre for å belyse ytterligere hvorfor den ikke er særlig meningsfull i en norsk kontekst, før vi peker på hvordan en kan skaffe et bedre kunnskapsgrunnlag.

7.3 Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT

Måling av resultater

Det synes vanskelig å måle prestasjonsutvikling på kort sikt for alle nyankomne barn i småskolealder, ettersom det kan mangle standardisert kartlegging, og nasjonale prøver ikke omfatter alle elevene. For høyere trinn er fritak fra karakterer avgrenset til innføringstilbud og et halvt år etter ankomst. Uansett synes det som eksamenskarakterer og resultater på nasjonale prøver ikke foreligger for alle elever, men tvert imot at forekomsten kan være systematisk skjev og mangle for elever som blir værende i språklig tilrettelagte tilbud over lang tid.

Et annet utfallsmål – progresjon – kan kanskje utledes av elevdata over tid. Fullføring av videregående opplæring er registrert på individnivå i SSB. For elever som ankommer på barnetrinnet eller mellomtrinnet, vil det altså måtte ta lang tid før en kan måle og sammenligne utfall. Å måle effekt etter så lang tid kan være utfordrende.

Randomisering

Det finnes mottaksskoler i enkelte kommuner (som Kristiansand; Stavanger, Språksenteret i Oslo og Nygård skole som tidligere var «innføringsskole» i Bergen, før elevene i grunnskolen ble flyttet til bydelsskolene fra 2015). Det varierer hvilke målgrupper de enkelte mottaksskolene ivaretar – fra nyankomne som kan ha svake grunnleggende ferdigheter (i Kristiansand), til elever med behov for kortvarig og intensiv norskopplæring før de fortsetter med jevnaldrende i ordinære tilbud på nærskolen (i Oslo). Organisering i egne skoler ser med andre ord ut til å omfatte ganske forskjellige målgrupper, slik at det å dele kommuner etter om de har eller ikke har mottaksskoler ikke gir noen god inndeling. Ettersom praksisen er så variert, er det dermed uklart akkurat hvilket tiltak man skulle randomisert – hvilke føringer skal ligge i den integrerte opplæringsmodellen og hvilke føringer skal ligge for den segregerte opplæringsmodellen?

Dersom en skulle randomisere på kommunenivå¹⁷ ville det innebære at flere kommuner må bryte med eksisterende praksis, noe det kan være vanskelig å få gehør for. I tillegg vurderer vi det dithen at det ikke passerer de etiske vurderingene. Dersom en kommune randomiseres ut av sin vanlige praksis, vil elevene få et tilbud som det er lite erfaring med i kommunen – noe som kan føre til at tilbudet vil være dårlig organisert. Hvis forsøket er et kortvarig tiltak, vil trolig motivasjonen for å få det til på en skikkelig måte være lav. Med andre ord vil elevene få et dårlig tilbud – i hvert fall i en overgangsfase. Vi har heller ikke noen klare holdepunkter for at den ene typen opplæringsmodell er bedre enn den andre typen, basert på det kunnskapsgrunlaget som finnes.

Teoretisk kunne man kanskje randomisere integrert versus segregert løp individuelt, for eksempel på barnetrinnet i en stor kommune med korte avstander, som Oslo. I så fall må det vurderes om de nyankomne elevene bor tett nok, og at avstanden mellom aktuelle skoler som kan tilby segregert og integrert tilbud, er nærme nok til at de ikke fører til at elever på barnetrinnet får lang reisevei. Logistikkmessig kan dette bli krevende å få til. En eventuell lang reisevei ville også bryte med prinsippet om at det enkelte barn skal gis det best egnede tilbudet sett i forhold til barnets behov.

7.4 Alternative forskningsdesign

Gitt den geografiske variasjonen mellom integrerte versus segregerte tilbud, reises spørsmålet om en kunne utnytte dette for å undersøke hva som er det beste alternativet for elevenes læringsutbytte. Med dette ville ingen elever fratas noe de har krav på, og en kunne utnytte eksisterende variasjon. Hvis en vil skille mellom kommuner og skoler etter om de har integrerte eller segregerte løsninger, må det samles inn data som etter hva vi vet, ikke er tilgjengelige fra SSB. I tillegg er det, som vi har pekt på, ikke helt klart hvordan ulike tilbud skal klassifiseres.

En slik tilnærming vil kreve betydelig arbeid for å skaffe oversikt over hvilken praksis kommuner har over tid, for deretter å klassifiseres disse praksisene i segregert eller integrert tilnærming. Hadde man hatt slik oversikt, kunne man for eksempel benyttet dette til å se nærmere på muligheten for å utnytte variasjon over tid på kommunenivå i en type forskjell-i-forskjeller-analyse.

Selv om informasjon om type innføringstilbud ikke er registrert i Nasjonal database, har vi fått informasjon som tyder på at dette ligger lagret lokalt enkelte steder. Våre intervjuer gjennomført i en stor kommune indikerer at det er mulig å samle informasjon om hvilke tilbud en elev har hatt år for år fra og med barneskolen med både tilbud og skolekode, selv om slike data ikke er tilgjengelige på individnivå i GSI eller SSB. Det er dermed mulig at et forskerteam forsøker å samle inn

¹⁷ Se omtale av et nylig igangsatt forskningsprosjekt ved VIVE i Danmark omtalt i kapittel 3.5.

disse dataene selv for et par større kommuner. Ettersom ulike kommuner har forskjellige skoleadministrative system og trolig registrerer like tilbud på forskjellige måter, kan det være ressurskrevende å harmonisere datasettene på tvers av kommuner. Basert på informasjon i det innsamlede datamateriale kan man da gjøre vurderinger av hvilke kvantitative metoder som kan benyttes.

Det er midlertid langt fra sikkert at man vil ende opp med et solid design som kan si noe om den kausale effekten av ulike tilbud, men trolig vil man kunne frembringe mer kunnskap enn det man har i dag. Det er tenkelig at demografiske forhold og antall barn med kort botid i kommunene påvirker organiseringsmodell (segregert versus integrert), og dermed flere forhold som skiller elevene utover type oppstart. Dette tilsier at studier av samvariasjon og regresjonsanalyser kan være hensiktsmessig, gitt at en kan kontrollere for flere relevante forhold. Men med dette gir en også avkall på ambisjoner om å kunne si noe om organiseringsmodell som *årsak* til forskjeller i utfall.

En kan også ha nytte av kvalitative dybdeanalyser av de vellykkede tilbudene, for eksempel etter forutgående invitasjon til kommuner om å beskrive og eventuelt dokumentere sine mest vellykkede tilbud, slik en gjorde i det danske morsmålsbaserte forsøksprosjektet i Danmark (Undervisningsministeriet, 2017). På denne måten vil man kunne frembringe mer kunnskap om mulige suksessfaktorer i både segregerte og integrerte tilnærminger i en norsk kontekst.

8 Modell D: Eget treårig løp i studiespesialisering for minoritetsspråklige elever

Modellen er et treårig løp i utdanningsprogrammet studiespesialisering som kombinerer opplæring i enkelte fag i egne grupper for nyankomne elever, med opplæring i større grupper med majoritetselever i andre fag. Tilbudet har eksistert i enkelte fylkeskommuner i Norge siden før Reform 94.

Tilhengere av modellen argumenterer for at den svarer på behov blant elever innenfor målgruppen som det ordinære utdanningsprogrammet studiespesialisering ikke ivaretar. Det erkjennes samtidig at det ikke er en modell for alle nyankomne ungdommer i relevant alder.

8.1 Målgruppe og innhold

I portalen Vilbli.no beskrives målgruppen for tilbudet som minoritetsspråklige søkere i alderen 16-19 år med kort botid i Norge, her konkretisert til «under fire år».¹⁸ De skal ha ferdigheter og kunnskaper på 9. eller 10. trinns-nivå i fag etter Kunnskapsløftet og ferdigheter i norsk på B1-nivå eller høyere etter felles europeisk rammeverk for språk, og de skal vurderes som i stand til å fullføre og bestå studiespesialisering i løpet av tre år. Det siste kriteriet er utdypet i Vilbli: «Søkere som har under 3,5 karakterpoeng (sic.) i realfag og/eller samfunnsfagene fra norsk grunnskole eller tilsvarende fra utlandet, vil vanligvis vurderes til å ha små muligheter for å kunne fullføre og bestå studiespesialisering på normaltid (3 år). De vil vanligvis ikke få tilbud om studiespesialisering for minoritetsspråklige, men får tilbud om et annet utdanningsprogram» (*ibid.*).

Det ser ut til at tilbudet i dag bare finnes i Oslo, hvor det skoleåret 2019-2020 ble tatt inn 95 elever til Vg1 samt 203 elever til Vg2 og Vg3 høsten 2019 fordelt på

¹⁸ <https://www.vilbli.no/nb/nb/oslo/studiespesialisering-i-eget-3-arig-lop-for-minoritetsspraklige-elever/a/028996>

fire videregående skoler (Oslo kommunes årsrapport).¹⁹ Søkerne tas inn til de aktuelle skolene etter konkurranse basert på den dokumentasjonen som måtte foreligge (karakterer fra utdanning i utlandet, karakterer fra 10. trinn i norsk grunnskole, resultater fra forberedende Vg1 eller kartlegging ved Språksenteret).

Innholdet i tilbudet er definert (i Rundskriv Udir 1-2017, pkt. 3.3, se også Utdanningsdirektoratet, 2020) ved at elevene kan bruke inntil 280 timer til styrking av den ordinære opplæringen i norsk og engelsk i stedet for at disse brukes til programfag. Timetallet til styrking i norsk og engelsk kan fordeles over tre år.²⁰ I rundskrivet anføres ytterligere et kriterium for at elever kan få et slikt tilbud med omdisponering av inntil 280 årstimer: at de har en språk- og kulturbakgrunn som er fjern fra den norske, og som medfører behov for særlig tilrettelegging ut fra dette. Elevene får altså færre timer i programfag enn andre elever i studiespesialisering. Samtidig har de flere timer i noen av fellesfagene, organisert i egne grupper. Dersom Utdanningsdirektoratet setter opp eksamen i elevenes morsmål, kan de gå opp til privatisteksamen i dette faget, hvis ikke må de ta eksamen i et fremmedspråk som øvrige elever.

8.2 Eksisterende kunnskapsgrunnlag

Tilbudet var tidligere mer utbredt; i de to første årene etter Reform 94, eksisterte tilbudet i Akershus, Oslo, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag. En metodisk mye enklere sammenligning av progresjonen mellom elevene i eget treårig løp (i det som den gang het allmennfaglig studieretning) og minoritetsspråklige elever i andre typer tilbud, viste at gjennomstrømningen og kompetanseoppnåelsen i dette opplæringstilbudet var relativt solid (Lødding, 1998).²¹ Progresjonen ved oppstarten av det tredje opplæringsåret var omtrent like sterk blant elevene fra grunnkurs eget treårig løp som blant de minoritetsspråklige elevene som startet i ordinære allmennfaglige løp direkte etter grunnskolen. Et viktig forbehold er at det ikke ble kontrollert for andre forhold i kartleggingen. Gitt at elevene fikk et tilbud som var ment å gi dem tiltrengt språklig tilrettelegging, fremstod eget treårig løp som en vellykket modell, selv om undersøkelsen av progresjonen ikke ga svar på hvordan det ville ha gått med dem i et ordinært tilbud. Det ble også den gang forstått som et tilbud til elever som ville ha hatt vanskeligheter med å følge

¹⁹ <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/utdanningsetaten/arsberetning-2019/?del=10-5#gref>.

²⁰ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag-og-timefordeling/Tidligere-rundskriv/udir-01-2017/vedlegg-1/3vgo/#3.3studieforberedende>.

²¹ Det longitudinelle datasettet som ble benyttet, ble etablert av NIFU etter innhenting av både søkerdata og elevdata fra alle fylkeskommunene over flere år i sammenheng med NIFUs evaluering av Reform 94. Også den gangen ble det brukt ulike koder i fylkene for spesielle kurs, men med rådata og skolekoder var det likevel mulig å identifisere de aktuelle språklig tilrettelagte tilbudene. Elevene som var i eget treårig løp i hvert av de to første reformkullene (uavhengig av rettsstatus), utgjorde om lag 130 individer.

den samme progresjonen i et ordinært løp. Til forskjell fra innføringskurs og språklige tilrettelagte grunnkurs over ett eller to år, ble tilbudet om eget treårig løp gitt til søkere som i utgangspunktet var vurdert som egnede, gitt de høye teoretiske kravene og den gang også en sterk realfagsorientering.

Tilbudet ble utfordret i 1997 ut fra bestemmelsene om beståttkarakter i alle fag som vilkår for utstedning av vitnemål.²² Senere er det også stilt spørsmål ved om det er lovlig å gi et tilbud som strekker seg over tre år, med henvisning til opplæringslovens § 8-2. *Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper*. Der står det at «i opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør». Modellen synes med andre ord å utfordre gjeldende lov og regelverk.

Tiltroen til at eget treårig løp er et godt tilbud til den beskrevne målgruppen, synes i stor grad erfaringsbasert. I alle fall tyder intervjuer i praksisfeltet på at modellen oppfattes som et fornuftig tilbud for målgruppen. Erfaringen tilsier likevel at god informasjon til elevene om hva slags tilbud de får, er viktig for at de skal være forberedt og innforstått med vilkårene, slik at en også øker sannsynligheten for gjennomføring.

8.3 Muligheter for å gjennomføre effektevaluering som en RCT

Unikt for denne modellen er at målgruppen er definert i relativt stor detalj. Som nevnt eksisterer tilbudet nå bare i Oslo, selv om det var mer utbredt tidligere (Lødding, 1995). Av den grunn kunne en vurdert å teste ut ordningen som en RCT i et eller flere andre fylker – hvor ordningen ikke allerede er implementert. På grunn av størrelsen på målgruppen må randomiseringen skje på individnivå. Det vil si at halvparten av individene i målgruppen blir tilfeldig trukket ut til å motta dette tilbudet mens den resterende halvdel – kontrollgruppen – mottar de tilbudene som fylkeskommunen vanligvis tilbyr elever i denne målgruppen. Ved å måle for eksempel gjennomføringen i videregående opplæring for forsøksgruppen versus sammenligningsgruppen, plukker man da opp effekten av treårig studiespesialisering for minoritetsspråklige elever sammenlignet med andre tilbud som denne gruppen mottar. Det må da tas utgangspunkt i en tilsvarende gruppe som den som

²² Av den grunn ble skolene som ga tilbud om eget treårig løp, pålagt av departementet å sørge for at elevene fikk undervisning og kunne avlegge prøve i geografi og eldre historie som hørte under studieretningen. Akershus, Oslo, Rogaland og Sør-Trøndelag søkte derfor om å få videreføre den eksisterende ordningen med begrunnelse i at styrking av fagene norsk og engelsk ville bli umulig og at hensikten med modellen dermed ville falle bort (Lødding, 1998).

mottar dette tilbudet i Oslo. Det vil si med samme kjennetegn når det gjelder botid, språk- og kulturbakgrunn fjernt fra den norske, grunnskoleresultater og karakter-snitt i programfag (henholdsvis samfunnsfag og realfag) på minimum 3,5. Om lignende elever i andre fylkeskommuner får tilbud som ikke nødvendigvis har samme navn, men som inneholder mange av de samme momentene, er det lite trolig at man vil plukke opp en effekt, altså hvis hovedessensen er den samme. En forutsetning for å kunne gjennomføre en RCT er altså at det kartlegges hvilket tilbud målgruppen får i de fylkene som eventuelt skal innlemmes i forsøket.

I tillegg må antallet som får tilbudet, vurderes kritisk: Det handler om cirka 100 elever per år i Oslo fordelt på fire klasser, det tilsvarer at ca. 12 prosent av nyankomne i denne aldergruppen vurderes som å være i målgruppen for tiltaket.²³

Vi gjennomfører styrkeberegninger ved bruk av STATA sin styrkeberegningskode hvor henholdsvis halvparten av deltakerne havner i forsøksgruppen og sammenligningsgruppen.^{24 25} Disse beregningene er ment å gi en pekepinn på sannsynligheten for å påvise effekt under ulike antagelser om størrelsen på den aktuelle målgruppen og fem ulike antagelser om effekten av undervisningsopplegget, dvs. økningen i andelen som fullfører videregående opplæring innen fem år med henholdsvis 1, 2, 4, 6 og 8 prosentpoeng. Resultatene vises i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Sannsynligheten for å påvise ulike effektstørrelser

Antall deltakere	Anslag på effektøkning				
	1 p.p.	2 p.p.	4 p.p.	6 p.p.	8 p.p.
500	0,075	0,152	0,447	0,778	0,951
400	0,070	0,131	0,374	0,685	0,900
300	0,065	0,111	0,296	0,563	0,803
200	0,061	0,091	0,214	0,412	0,634
100	0,056	0,071	0,133	0,236	0,375

Note: 5 % signifikansnivå, two-tailed test.

Fra tabellen ser vi at det er lav sannsynlighet for å påvise eventuelle effektstørrelser under 4 prosentpoeng. Dersom effekten er 6 prosentpoeng, kan den påvises med 77,8 prosent sannsynlighet dersom antall deltakere i studien (samlet sett for forsøks- og kontrollgruppe) består av 500 personer. Dersom effektstørrelsen er 8 prosentpoeng, kan man oppnå tilsvarende prosent sannsynlighet ved å ha 300 deltakere.

²³ Med grunnlag i tabell 2.2 kan vi anslå at det per 1.1.2020 var 831 elever med kort botid i aldersgruppen 16-19 i Oslo, under antagelsen om at de 1045 elever med kort botid i aldersgruppen 16-20 i Oslo er jevnt fordelt mellom de fire aldersgruppene.

²⁴ Se f.eks. <https://www.stata.com/manuals13/pss.pdf>.

²⁵ Videre tar vi utgangspunkt i at andelen som gjennomfører videregående opplæring på normert tid er 39,9 prosent for denne gruppen. Hentet fra SSB-tabell 09330. Tallet henviser til andelen blant elever som selv er innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØ som fullfører videregående opplæring på normert tid. Tallet er et samletall for både de som starter studieforberedende og yrkesfag.

For å komme opp i den størrelsesordenen, må flere fylker rekrutteres, og man må vurdere å randomisere flere kull – dvs. flere år på rad (se for eksempel Falch, Iversen, Nyhus og Strøm, 2020). Fra tabell 8.1, sammen med antagelsen om at 12 prosent av de i aldersgruppen 16–19 vurderes som i målgruppen for dette tilbudet, anslår vi at det på landsbasis er 900 personer hvert år i målgruppen for dette tilbudet. Da har vi sett bort fra Oslo. Men det er ikke sikkert at alle disse kan inngå i en slik forsøksordning av følgende årsaker:

- Den geografiske spredningen kan ikke være så stor at det ikke vil være praktisk mulig at de elevene som blir randomisert inn, kan samles i 1-2 klasser. Dette må avklares i dialog med aktuelle fylkeskommuner.
- Det er ikke sikkert at minoritetsbefolkningen med kort botid i Oslo er lik den i resten av landet – med andre ord at 12 prosent av elevene med kort botid i aldersgruppen 16–19 havner i målgruppen. Eksakt størrelse på målgruppen i relevante fylker må kartlegges nøye av de aktuelle fylkene i forkant av en eventuell RCT. På den måten vil man kunne skalere opp antall fylker som kan omfattes.
- Det må kartlegges hvilket tilbud denne målgruppen får i andre fylker. Om de får noe som man ikke nødvendigvis kaller det samme, men som inneholder mange av de samme momentene, er det lite trolig at man vil plukke opp en effekt, ettersom hovedessensen i tilbudene er det samme.
- Selv om det overnevnte ikke er et problem og man får til å rekruttere 300-500 deltakere, er 6-8 prosentpoengs økning i gjennomføring av videregående opplæring en betydelig effekt i skolelitteraturen. Basert på resultater fra annen forskning stiller vi oss tvilende til at en type undervisningsopplegg skal klare å øke gjennomføringen av videregående opplæring i så stor grad for denne målgruppen. Det vil i så fall være snakk om en ekstraordinært stor effekt.

8.4 Alternative forskningsdesign

I likhet med det som fremgår i modell A om kombinasjonsklasser, ser vi av SSBs variabeldokumentasjon for Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) at treårig studiespesialisering for minoritetsspråklige elever ikke er en egen identifiserbar kategori. Ulike former for tilrettelagt opplæring spesifisert på årstrinn er gruppert sammen. Tilbudet kan med andre ord ikke identifiseres i NUDB. Selv ikke den enkle kartleggingen av progresjon over tid med utgangspunkt i første år av eget treårig løp i de to første Reform94-kullene, kunne ha vært gjennomført i dag med eksisterende data.

Som i de resterende modellene gjelder det også her at mer detaljerte data ville muliggjort kvantitative analyser som f.eks. *propensity score matching* eller andre

metoder hvor man kontrollerer for relevante bakgrunnsvariabler. Mer spesifikt kunne slike metoder benyttes for å finne elever i andre fylker som kan sammenlignes med de som mottar treårig løp i studiespesialisering for minoritetselever i Oslo. Ved å etablere slike datasett vil man også kunne studere mange kohorter over tid, noe som vil redusere problemet med at det er for få elever i målgruppen i et gitt år.

Selv om *propensity score matching* ikke gir like pålitelige resultater om hvorvidt opplæringstilbudet er årsak til utfallene som en godt implementert RCT ville ha gjort, kunne en slik tilnærming likevel ha frembrakt langt sikrere kunnskap enn en har i dag om tilbudets betydning for videre utdanningsforløp.

9 Oppsummering og anbefalinger om veien videre – hvordan skape et bedre kunnskapsgrunnlag

I denne rapporten har vi rettet søkelyset mot opplæringstilbudet for nyankomne innvandrerelever i grunnskolen og videregående opplæring. Ambisjonen var å drøfte et knippe egnede modeller for en effektevaluering. Vi skal her oppsummere hvorfor effektevaluering er vanskelig å gjennomføre. Vi peker blant annet på behov for opprusting av datatilfanget, og vi berører personvern hensyn i forlengelsen av dette. Deretter anlegger vi et bredere perspektiv på hvordan en forskningsprosess kan foregå med vekt på ulike siktemål med arbeidet. Våre anbefalinger er orientert om de mest grunnleggende forutsetningene for å skaffe et bedre kunnskapsgrunnlag.

9.1 Evidensnivå, etiske hensyn og datatilfang

Ingen av opplæringsmodellene vi har vurdert, er tidligere gjort til gjenstand for effektevaluering. En generell utfordring (i alle fall for modell A, B og C), er at de allerede er implementert i en eller annen form i store deler av Norge. Dette gjør det mer utfordrende å argumentere for at det er etisk forsvarlig å teste ut et gitt tilbud som en randomisert kontrollert studie enn om man hadde testet ut et tilbud som ikke eksisterte eller som kun eksisterte i et fåtall kommuner. En RCT bryter med likebehandlingsprinsippet: Tiltaksgruppen skal få tilbud om å delta i undervisningsmodellen som skal effektevalueres, mens kontrollgruppen skal fortsette som før. Det at dette bryter med prinsippet om likebehandling forsvares vanligvis med at ingen får noe mindre eller dårligere tilbud enn de ellers ville fått, men noen får noe mer eller et tilbud man tror vil gi noe ekstra utover status quo. Når tilbudet allerede er relativt utbredt, betyr det at om man effektevaluerer undervisningsmodellen slik den i dag implementeres gjennom en RCT, må man lage en kontrollgruppe ved å frata en gruppe elever et tilbud. Dette bryter med standard praksis, og vi vurderer det også slik at dette ikke passerer de etiske vurderingene.

Det er også krevende å få stort nok antall individer i de ulike målgruppene. Nyankomne elever utgjør ikke en stor andel av elevkullene i Norge, og de er spredt rundt om i landet. For å kunne gjennomføre en RCT i praksis, krever det en viss grad av samlokalisering ettersom tilbudene er gruppebaserte. En måte å bøte på lavt antall individer i målgruppen kan være å inkludere flere kohorter, men vi vurderer dette som et svært krevende design ettersom det betyr at man må holde på ganske lenge med selve implementeringen før man kan måle resultater.

Selv om RCT-studier ikke er mulige, kunne man gjennomført solide kvantitative analyser som ville frembragt mer kunnskap, gitt at relevante data var tilgjengelige. Kvasi-eksperimentelle design kan være et svært godt alternativ til en RCT. Men kvasi-eksperimentelle metoder som for eksempel forskjell-i-forskjeller er ikke alltid mulig, og vi har per nå ikke noe grunnlag for å anbefale et spesifikt slikt design til å evaluere noen av de fire opplæringsmodellene. Det kan like fullt være at det i fremtiden vil oppstå tilfeldig variasjon rundt hvem som blir omfattet av de eksisterende opplæringsmodellene eller eventuelt nye opplæringsmodeller som vil tillate denne type analyser. Men uten bedre data vil man ikke kunne benytte seg av dette. Videre finnes det eksempler på andre evalueringsdesign enn kvasi-eksperimentelle metoder som kan være egnet til å belyse problemstillingen, som for eksempel såkalt *propensity score matching*. Dette innebærer at man lager en sammenligningsgruppe ved å bruke statistiske metoder som gjør at sammenligningsgruppen blir veldig lik langs observerbare dimensjoner (relevante variabler er for eksempel landbakgrunn, testresultater, alder ved innvandring), men der den ene gruppen er registrert som deltaker i et tilbud mens den andre gruppen ikke er det.

Den største utfordringen for å styrke forskbarheten er altså det svake datagrunnlaget om denne gruppen. For det første samles det ikke inn informasjon i nasjonale databaser om hvilke tilbud den enkelte mottar. Per i dag er det ikke en gang mulig å se om en elev mottar et innføringstilbud, og heller ikke noe om hvilken type innføringstilbud den mottar. For det andre er det en utfordring at elever i denne målgruppen i stor grad fritas fra deltaking i nasjonale prøver, samtidig som de i mindre grad får vurdering i fag. Det betyr at gjennomstrømning i videregående opplæring er det eneste man eventuelt kan studere. Videre vil det ikke være mulig å kontrollere for resultater på ferdighetstester *før* de startet i et innføringstilbud ettersom resultater på slike kartleggingstester ikke finnes tilgjengelig nasjonale registre. Tidligere resultater på ferdighetstester er en svært viktig faktor å kunne kontrollere for når man skal undersøke hvordan det går med elevene videre. Deresom man skal evaluere et tilbud ved å anvende matching-metoder, er det avgjørende å ha gode nok bakgrunnsvariabler. Ved å etablere slike datasett vil man også kunne studere mange kohorter samtidig, noe som vil redusere problemet med at det er for få elever i målgruppen i et gitt år.

Kartleggingsprøver kan gi den informasjonen som trengs om ferdighetsnivå forut for det aktuelle opplæringstilbudet. Kommunen og fylkeskommunen har plikt til å kartlegge elevenes norskerferdigheter før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring; det er også viktig å kartlegge skolefaglige ferdigheter og dessuten leseferdigheter på morsmålet (Utdanningsdirektoratet, 2016). Selv om kartleggingsressursene for skolefaglige ferdigheter og leseferdigheter er tilgjengelige, er det per i dag ikke gitt at de benyttes. Intervjuene vi har gjennomført i praksisfeltet, tyder på at det varierer hvordan resultater fra kartleggingsprøvene lagres (elektronisk eller i manuelle mapper), og det varierer også hvorvidt de gjennomføres på skoler eller ved et spesialisert senter. Bruk av data fra kartleggingsprøver i en forløpsstudie forutsetter standardiserte kartleggingsprøver og enhetlig vurdering. Også på dette området synes det altså å gjenstå et betydelig arbeid for å etablere egnede data. I forbindelse med innføringen av nye læreplaner fra 2020, bebuder Utdanningsdirektoratet nye digitale kartleggingsprøver i lesing og regning fra 2022.²⁶ Om disse gir flere og bedre muligheter for å generere data om elevene og deres læringsutbytte, må eventuelt undersøkes. Forut for dette må også personvern hensyn vurderes.

9.2 Personvern hensyn

Personvern hensyn setter grenser for kobling av informasjon om enkeltindivider. Allerede er det mulig å knytte sammen opplysninger om bosted, skoletilknytning, botid, og landbakgrunn i en datafil, som gjør at enkeltindivider i prinsippet vil kunne identifiseres indirekte. Dersom man i tillegg legger til den type informasjon vi anbefaler, vil dette øke muligheten for å indirekte identifisere enkeltindivider i datasettene. For å kunne undersøke betydningen av deltakelse i aktuelle opplæringstilbud for nylig ankomne innvandrerelever, har vi pekt på behov for større detaljeringsgrad i hvilke tilbud eleven har hatt over tid, men også resultater fra kartleggingsprøver som indikasjon på ferdigheter forut for deltakelsen.

Trolig er det personvern hensyn en av årsakene til at data som bestilles fra SSB ikke inneholder informasjon på det detaljeringsnivået som kreves. Vurdering av hvorvidt sammenstilling av detaljerte opplysninger er forenlig med gjeldende personvernlovgivning ligger imidlertid utenfor vårt mandat i dette forprosjektet.

Det kan også tenkes at deltakelse innebærer en byrde for de aktuelle elevene; dette gjelder både kartleggingsprøver og opplæringstilbud. Fra intervjuer i praksisfeltet har vi fått vite at kartleggingsprøver er noe nyankomne barn og ungdommer kan grue seg mye til, og det har vært vektlagt at personlige samtaler er et

²⁶ <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nytt-om-prover/>

viktig supplement til språklige eller skolefaglige ferdighetstester.²⁷ Tilsvarende kan det også tenkes at det er belastende for dem å i større grad skulle gjennomføre nasjonale prøver eller få vurdering i fag som det nå er vanlig at de fritas fra.

Både intervjuene i praksisfeltet og litteraturgjennomgangen forteller at relativt nyankomne ungdommer mest av alt ønsker å være «vanlige», gå på vanlig skole og ha vanlige oppgaver. Dilemmaene vi så vidt har berørt her, krever grundige juridiske og personvernfaglige overveielser.

9.3 Forutsetning for videre vurdering av forskbarhet

Som vi har pekt på i denne rapporten, er det flere forhold som vanskeliggjør utforming av en effektstudie, men også de andre kvantitative forskningsdesignene vi har trukket frem. Vår vurdering er at det er mer grunnleggende kunnskapsbehov som må dekkes før det er mulig å utforme studier med denne type metodikk. Responsen fra praksisfeltet er at forskningsfundert kunnskap på dette feltet er etterspurt og vil være kjærkommen. Det er et ønske og behov for å vite hvordan det går med disse elevene på sikt.

Vi kan se for oss tre generelle siktemål med det samlede forskningsbehovet; 1) deskriptivt siktemål, 2) komparativt siktemål og 3) forklarende siktemål. Disse tre nivåene bygger på hverandre i den forstand at en innledende deskriptiv (beskriptive) kartlegging er en sentral forutsetning for komparative analyser som igjen legger grunnlaget for gode forklarende analyser (som gir svar på «hva virker»).

Forskningsbehovene på feltet kan fremstilles i en modell, der trinnene bygger på hverandre.²⁸



Figur 9.1 Fremstilling av trinnvise steg i forskningsbehovet.

²⁷ Dermed åpnes det også for skjønsmessige vurderinger, og en ser viktigheten av å utvikle et tolkningsfellesskap blant de som vurderer.

²⁸ Bygger på Alvesson & Sandberg (2013)

Basert på gjennomgangen i dette forprosjektet mener vi det er et grunnleggende behov for grundige studier med et *deskriptivt* siktemål. Det innebærer studier som gir en bred og inngående beskrivende kartlegging av temaer som tilbudsviften, organisering, språkkartlegging (og oppfølging av denne), operasjonalisering av målgruppen, tilordning til ulike tilbud, varighet og innhold og undervisning i ulike tilbud, overgang til det ordinære utdanningssystemet og grad av integrerte eller segregerte tilbud – og ikke minst bakgrunnsinformasjon om deltakerne og forløpsstudier som følger dem over tid, og som kan si noe om hvordan det går med dem videre i utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.

Det andre steget i forskningsbehovet har et *komparativt* siktemål. Med dette mener vi at det er behov for å fremskaffe kunnskap basert på sammenligning mellom kommuner og fylker, for eksempel om elevene får ulike tilbud avhengig av bostedskommune, og i hvilken grad visse opplæringsmodeller og -tilbud kan se ut til å ha fungert bedre enn andre ved å anvende relevante utfallsmål.

Det tredje og siste steget har et *forklarende* siktemål. For å kunne si noe om effekt, kausalitet og årsaker til at enkelte opplæringstilbud/modeller fungerer bedre enn andre, er man avhengige av gode deskriptive og komparative innsikter. Dette gjelder både av kvalitativ og kvantitativ art. Vi har viet en stor del av forprosjektet til vurdering av hvordan det er mulig å designe RCT-studier, men konkluderer med at det ikke er en egnet metodisk tilnærming til noen av modellene (se kapittel 5-8). Noen av årsakene til dette er manglende kunnskap om trinn 1 (deskriptiv) kunnskap og trinn 2 (komparativ) kunnskap, jf. figur 9.1. Med andre ord, lite kunnskap om det brokete feltet – i tillegg til manglende data – bidrar til store utfordringer for gjennomføring av RCT-metodikk.

Disse utfordringene er i særlig grad knyttet til at målgruppen er utydelig eller utilstrekkelig definert, både i praksisfeltet, men også i fylkesvise og nasjonale registre. Det mangler samordning av data om hvilke tilbud målgruppen mottar i ulike kommuner og fylkeskommuner. En slik rapportering vil være nyttig for å klargjøre om kommuner og fylkeskommuner definerer nyankomne med behov for språklig tilrettelegging på ulike måter.

I tillegg til etiske problemer med å frata en elevgruppe et tilbud som de har krav på, for forskningsformål, ser vi at avveininger knyttet til lovverket gir lignende utfordringer. Lovgivningen og forskrifter setter grenser for hvilke modeller en kan utvikle. Ett eksempel er forutsetningen om at skoleeier har forsøkt å finne egnede tospråklige faglærere før elevene kan få delta i Fleksibel opplæring. Som diskutert i kapittel 6, vil randomisert tilordning av elever til kontrollgruppe kunne lede skoleeier til å ansette tospråklig lærer, hvilket underminerer sammenligning av kontrollgruppe og tiltaksgruppe. Et annet eksempel er prinsippet om at elever ikke skal være organisert i egne grupper med språklig tilrettelagt opplæring utover to

år, som gjør at en kan sette spørsmålsteget ved lovligheten av eget treårig løp for minoritetsspråklige elever. Det finnes likevel muligheter for at Kunnskapsdepartementet kan gjøre fritak fra lov og regelverk under forsøk.

Funn som fremkom i intervjuene med praksisfeltet, vitnet om flere felt der det mangler kunnskap. Noe av dette dreide seg eksempelvis om vanskeligheter rundt rommet for skjønnsmessig tolkning av lovverket – hvem har egentlig rett og ikke rett til å motta disse tilbudene? Andre forhold knyttet seg til utfordringer rundt samarbeid mellom forvaltningsnivå, instanser som gjennomfører språkkartlegging, inntakskontor og skoler. Slike forhold kan gi diskrepans i intensjon versus lokal praksis – som ser ut til å være svært ulik.

Tolkninger av *hvorfor* et tiltak virker eller ikke virker, vil styrkes av at forskeren har tilgang til deskriptive detaljer om konteksten og forutsetningene, samt variasjon i hvordan et tiltak har vært implementert, påpeker Loeb et al. (2017).

Vi ser det dermed som mest hensiktsmessig å starte med grunnleggende deskriptive og etter hvert komparative studier for å danne et bedre kunnskapsgrunnlag om feltet og praksis, parallelt med oversikt over, og samordning av data.

9.4 Økonomiske aspekter

I utgangspunktet så vi for oss at vi kunne estimere kostnader ved utprøving av de ulike modellene, som gjenspeilet i det fjerde problemstillingen i forprosjektet (se kapittel 1.2). Når mangler ved dagens datatilfang, men også andre hensyn tilsier at RCT ikke kan anbefales, blir systematisk utprøving av modeller i felt lite aktuelt. Ett mulig unntak er treårig studiespesialisering for minoritets elever, hvor en kan tenke seg forsøk basert på oppretting av tilbud i fylker hvor det nå ikke finnes og gjennomføring over flere årskull. Kostnadene vil være lønnsmidler som følge av omrokking av lærerressurser, og vi antar dette vil være mulig innenfor eksisterende rammer.

Behovet for bedre data som vi poengterer i denne rapporten, fordrer innsats i flere ledd: skoler, skoleeiere, koordinerende aktører som samler data på tvers av skoleeiere samt SSB som ansvarlig for innsamling og produksjon av data for offentlig statistikk. Vi har ikke forutsetninger for å vurdere om opprusting av datatilfanget kan foregå som utviklingsarbeid eller innenfor ordinær drift, men i intervjuene i praksisfeltet ble det poengtert at nye rapporteringer vil kreve ekstra ressurser.

Evalueringer på lavere evidensnivå krever ikke like mye av praksisfeltet som systematiske utprøvinger vil gjøre. Hva forskningsprosjekter koster, vil i praksis avgjøres i konkurranse om hva som kan leveres innenfor gitte rammer.

9.5 Anbefalinger

I det følgende presenterer vi noen anbefalinger til Kunnskapsdepartementet basert på funnene og resonnementene i rapporten. Først og fremst ser vi et behov for å dekke et omfattende kunnskapsbehov av mer grunnleggende karakter før det er hensiktsmessig å gjennomføre effektevalueringer eller andre tilnærminger for undersøkelser av utfall. Et slikt kunnskapsbehov kan dekkes inn med kvalitative studier, spørreundersøkelser og forløpsstudier. En sentral anbefaling er en styrking av det kvantitative datagrunnlaget for å muliggjøre fremtidige studier av hvilke opplæringstilbud som er effektive for hvilke målgrupper, særlig mer systematisk registrering og rapportering på individnivå. Dette gjelder hva slags tilbud nyankomne elever mottar, mer detaljert bakgrunnsinformasjon samt ulike utfallsmål. Utviklingen for å styrke forskbarheten bør samtidig ses i sammenheng med en større gjennomgang av personvern hensyn, bruk av individdata i utdanningssektoren og utprøving av forsøk i lys av det eksisterende lovverket. Vi anbefaler:

- Enhetlig registrering i VIGO av de ulike språklige tilrettelagte opplæringstilbudene og overføring av slik informasjon til Nasjonal utdanningsdatabase.
- Større konsistens i registrering av tilbud til målgruppen innenfor hele grunnopplæringen. Det er i dag svært lite informasjon som samles inn om elever i grunnskolen før 10. trinn utover resultater på nasjonale prøver for de aktuelle trinnene. Som et forarbeid bør man gjøre en kartlegging på skoleeiernivå av hvorvidt opplysninger om de nyankomne elevenes skole og utdanningstilbud lagres lokalt, og om de kan overføres til nasjonale databaser som GSI (informasjon på skole/trinn-nivå) og NUDB (individdata).
- Blant forskningsmetodene vi har vurdert forutsettes informasjon om elevenes tidligere prestasjoner samt prestasjoner i skoleløpet. Hvis en vil følge opp dette, må det vurderes å samle inn bedre data på to områder:
 - Det bør vurderes hvorvidt målgruppen i større grad bør delta i nasjonale prøver. Vi ser samtidig at dette er og bør være et faglig spørsmål basert på kjennskap til den enkelte eleven.
 - Kartleggingsprøver vil kunne være en vesentlig informasjonskilde, også for forskning. Det forutsetter at følgende spørsmål undersøkes: Har en i dag kartleggingsprøver som er standardiserte og brukes på tvers av kommuner og skoler? Kan en anta at det finnes et tolkningsfelleskap mellom de som vurderer resultatene, slik at prestasjonene er målt enhetlig? Oppbevares resultatene elektronisk, og kan de overføres til et sentralt register? Tillater personvern hensyn sammenholdt med hensyn til viktige allmenne interesser at det opprettes et slikt register?
- Vi anbefaler at disse dataene samles hos én aktør som tar et hovedansvar, og deretter gjøres tilgjengelig for forskning.

- En bør styrke forskningskapasitet og forskningsberedskap på dette feltet. Det vil gi langsiktighet og forutsigbarhet, noe som øker sannsynligheten for forskning av høy kvalitet. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å kanalisere forskningsmidler gjennom Forskningsrådets programmer og/eller stille krav om rekrutteringsstilling ved offentlige anbud.

Referanser

- Ahlgren, K. (2014). *Narrativa identiteter och levande metaforer i ett andraspråksperspektiv*. (Doktorgradsavhandling). Stockholms universitet, Stockholm.
- Ahlund, A. & R. Jonsson (2016). Peruvian meatballs? Constructing the Other in the performance of an inclusive school. *Nordic Journal of Migration Research* 6(3), 166-174.
- Alvesson, M., & Sandberg, J. (2013). *Constructing research questions. Doing interesting research*. London: SAGE.
- Andersen, S. C., Humlum, M. K. & Guul, T. S. (2017a). *Modersmålsbaseret undervisning. Modersmålsundervisning på 1. trinn*.
<https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2017/maj/170503-ingen-entydige-effekter-af-forsoegsprogram-om-modersmaalsbaseret-undervisning>
- Andersen, S. C., Humlum, M. K., Guul, T. S. & Nandrup, A.B. (2017b). *Modersmålsbaseret undervisning. Klassebaserede indsatser*.
<https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2017/maj/170503-ingen-entydige-effekter-af-forsoegsprogram-om-modersmaalsbaseret-undervisning>
- Andersen, S. C. & Humlum, M. K. (2017). *Modersmålsbaseret undervisning. Gruppebaseret indsats på 4. klasstrind*.
<https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2017/maj/170503-ingen-entydige-effekter-af-forsoegsprogram-om-modersmaalsbaseret-undervisning>
- Angrist, J. D. & Pischke, J-S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Avery, H. (2017). At the bridging point: tutoring newly arrived students in Sweden. *International Journal of Inclusive Education* 21(4), 404-415.
- Bakken, A. (2007). *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport 10/2007. Oslo: NOVA.
- Berglund, J. (2017). *Education Policy – A Swedish Success Story? Integration of Newly Arrived Students into the Swedish School System*. Berlin, Friedrich-Ebert Stiftung.
- Bilgili, Ö. (2019). "Policy approaches to integration of newly arrived immigrant children in schools: The case of the Netherlands", *OECD Education Working*

- Papers*, No. 206, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f19de900-en>
- Bjugstad, H. K. (2016). Mangel på grunnskolepoeng 2009-2015. Stadig flere mangler grunnskolepoeng. Publisert 4. mai 2016. Hentet fra <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/stadig-flere-mangler-grunnskolepoeng>
- Brochmann, G. & Kjeldstadli, K. (2008). *A history of immigration. The case of Norway 900-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bunar, N. (2017). *Migration and education in Sweden: Integration of migrants in the Swedish school education and higher education systems. NESETII ad hoc question*, (3).
- Bunar, N. (2010). *Nyanlända och lärande - en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets Rapportserie. 06:2010. Stockholm.
- Burner, T. & Carlsen, C. (2019). Teacher qualifications, perceptions and practices concerning multilingualism at a school for newly arrived students in Norway. *International Journal of Multilingualism*. DOI: [10.1080/14790718.2019.1631317](https://doi.org/10.1080/14790718.2019.1631317)
- Carlson, M. (2002). *Svenska för invandrare - brygga eller gräns? Syn på kunskap och lärande inom SFI-undervisningen*. (Doktorgradsavhandling). Göteborgs universitet, Göteborg. Hentet fra <http://hdl.handle.net/2077/15725>
- Chaib, M. & Bengtsson-Sandberg, K. (2003). *Vi föds inte vid gränsen! Motivation och hinder avseende invandras kompetensutveckling i Norden: Ett tankedokument* (Rapport 1:2003). Jönköping: Högskolan för lärande och kommunikation/Encell. Hentet fra <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:4382/FULLTEXT01.pdf>
- Danmarks evalueringsinstitut (2019) *Direkte indskrivning af nyankomne elever i almenklasser*. www.eva.dk.
- Danmarks evalueringsinstitut (2016a) *Basisundervisning for tosprogede elever. Kvalitativ kortlægning af praksis i 20 kommuner*. www.eva.dk
- Danmarks evalueringsinstitut (2016b) *Basisundervisning i dansk som andetsprog på seks skoler*. www.eva.dk
- Dávila, L. T. (2017). Newly arrived immigrant youth in Sweden negotiate identity, language & literacy. *System* 67, 1-11.
- Dietrichson, J., Bøg, M., Filges, T. & Jørgensen, A-M. K. (2017). Academic Interventions for Elementary and Middle School Students with Low Socioeconomic Status: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Review of Educational Research*. <https://doi.org/10.3102/0034654316687036>

- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Raamum, O., Markussen, S., Hernæs, Ø. M. & Di Tommaso, M. L. (2019). Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet Forslag til modeller for pilotering og utprøving. Fafo-rapport 2019:29. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?* Tema Nord 2007:575. Nordisk Ministerråd.
- Dustmann, C, Vasiljeva, K & Damm, A. P. (2018). Refugee Migration and Electoral Outcomes. Upublisert arbeidsnotat.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2019). *Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falch, T., Iversen, J. M. V., Nyhus, O. H., & Strøm, B. *Intensivundervisning i matematikk for yrkesfagelever: Sluttrapport*. SØF-rapport nr. 01/20.
- García, O. & Baetens Beardsmore, H. (2009). *Bilingual education in the 21st century: A global perspective*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Gertler P, S. Martinez, P. Premand, L. B. Rawlings & Vermeersch, C. M. J. (2010). *Impact Evaluation in Practice*. World Bank, Washington.
- Hermansen, A. S. (2017). Age at Arrival and Life Chances Among Childhood Immigrants. *Demography* 54, 201–229. <https://doi.org/10.1007/s13524-016-0535-1>
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Lerfaldet, H. & Skutlaberg, L. S. (2018). *Verdifull sjanse, omskiftelig kurs. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019*. Andre delrapport. Ideas2evidence-rapport 09:2018.
- Loeb, S., Dynarski, S., McFarland, D., Morris, P, Reardon, S. & Reber, s: (2017). *Descriptive Analysis in Education. A Guide for Researchers*. (NCEE 2017-4023). Washington, DC: U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, NCEE. <http://ies.ed.gov/ncee>.
- Lundgren, B., Rosén, J. & Jahnke, A. (2017). *15 års forskning om sfi-en överblick: Förstudie inför ett Ifous FOU-program*. Stockholm: Ifous-Academedia.
- Lynnebakke, B, Pastoor, L. d. W. & Eide, K (2019). *Young refugees' pathways in(to) education. Teacher and student voices: challenges, opportunities and dilemmas. Coming of Age in Exile 3A Project report*. Oslo/Porsgrunn: Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress and University of South-Eastern Norway.
- Lødding, B. (1995). *Tospråklige elever i Oslo og Hordaland gjennom første år etter innføringen av Reform 94. Evaluering av Reform 94: Underveistrapport 1995*. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. U-notat 19/95.

- Lødding, B. (1998). *Med eller uten rett. Evaluering av Reform 94: Underveisrapport 1997 fra prosjektet Etniske minoriteter*. Oslo: NIFU Rapport 4/98.
- Lødding, B., Rønsen, E. & Wollscheid, S. (2018). *Utvikling av flerkulturell kompetanse i lærerutdanningene, grunnopplæringen og barnehagene: Sluttrapport fra evalueringen av Kompetanse for mangfold*. NIFU Rapport 2018:1. Oslo: NIFU.
- Monsen, M. & Randen, G. T. (2017). *Andrespråksdidaktikk – en innføring*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Norozi, S. A. (2019). How Do Norwegian Reception Schools Cater to the Academic and Integrational Needs of Newly Arrived Minority Language Pupils: Cases From Two Municipalities. *European Education* 51(3), 231-251.
- NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre — Struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 7. *Mangfold og mestring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Panagiotopoulou, J. A. & L. Rosen (2018). Denied inclusion of migration-related multilingualism: an ethnographic approach to a preparatory class for newly arrived children in Germany. *Language and Education* 32(5), 394-409.
- Prop. 84 L (2011-2012). Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.).
- Rambøll (2019). *Evaluering av fleksibel opplæring som pilot*. Sluttrapport. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2018). *Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*. FOU-PROSJEKT 184002. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Sluttrapport. Oslo: Rambøll.
- Randen, G. T. (2013). *Tilstrekkelige ferdigheter i norsk? Kartlegging av minoritetsspråklige skolebegynneres språkferdigheter* (Doktorgradsavhandling). Universitetet i Bergen.
- SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunnskapsutveiling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehjälper på modersmål*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Stambøl, L. S. (2013). *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. Rapport 2013/46. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (2020). Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. Landene med flest innvandrere i Norge. <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>
- Steinkellner, A. (2019). Lavere vekst i antall innvandrere. Statistisk sentralbyrå, publisert 5. mars 2019. Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-vekst-i-antall-innvandrere>

- Steinkellner, A. (2017). Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen? Statistisk sentralbyrå, publisert 26 juni 2017. Hentet fra: <https://statbank.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>
- Tajic, D. & Bunar, N. (under arbeid). Can both 'have it right'? Inclusion of newly arrived students in Swedish primary schools.
- Terhart, H. & Dewitz, N. v. (2018). Newly arrived migrant students in German schools: Exclusive and inclusive structures and practices. *European Educational Research Journal* 17(2), 290-304.
- Tirado, P. C. & del Olmo, M. (2019). Dilemmas and Tensions Teachers Face with Migrant Students. *Revista De Dialectologia Y Tradiciones Populares* 74(1).
- Utdanningsdirektoratet (2016). *Veileder. Innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever*. <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/minoritetsspraklige/veileder-innforingstilbud-nyankomne-minoritetsspraklige-2016.pdf>
- Utdanningsdirektoratet (2018). *Hva kjennetegner elever som ikke får grunnskolepoeng?* Statistikknotat 5/2018. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/Elever-uten-grunnskolepoeng/>
- Utdanningsdirektoratet (2020). Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2020. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-vgs/10-minoritetsspraklige/>
- Undervisningsministeriet (2017). Resultatnotat fra innsatser gjennomført som led i forsøgsprogram om modersmålsbasert undervisning. København: Undervisningsministeriet. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2017/maj/170503-ingen-entydige-effekter-af-forsogsprogram-om-modersmaalsbaseret-undervisning>
- Wimmelman, C. L., Vitus, K. & Jervelund, S. S. (2017). Challenged assumptions and invisible effects: an explorative case study of a health education intervention addressing immigrants. *International Journal of Migration Health and Social Care* 13(4), 391-402.
- Wollscheid, S., Flatø, M., Hjetland, H. N & Smette, I. (2017). *Effekter av opplæringstilbud for tospråklige elever og kompetansehevingstiltak for voksne innvandrere*. En kunnskapsoversikt. NIFU-Rapport 2017:30. Oslo: NIFU.
- Wollscheid, S., Lyby, L. & Nesje, K. (2020). *Kunnskap om tiltak for å øke kompetansen på vold og overgrep blant offentlig ansatte*. En litteraturgjennomgang. NIFU-rapport 2020:9. Oslo: NIFU.
- Østby, L. (2016). Innvandrernes levekår. Bedre integrert enn mor og far. Publisert 9. mai 2016. Hentet fra: <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/stadig-flere-mangler-grunnskolepoeng>

Vedlegg 1

Vedleggstabell: Oversikt over søkestrategi og databaser.

Database	Søkestreng	Treff totalt	Relevante treff
Web of science	TOPIC: (student OR pupil) AND TOPIC: ("newly arrived" OR "recently arrived") AND TOPIC: (refugee* OR immigrant* OR migrant*) AND TOPIC: (school OR education) AND TOPIC: (intervention OR effect* OR program*) Indexes=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI	N=30	N=9
Oria/BIBSYS	Elev OG (nyankom* eller innvandrere* eller flyktning) OG (skole eller utdanning) OG (tiltak eller effekt eller program*)	N=2	N=0
Google Scholar	(student* OR pupil*) AND ("newly arrived" OR "recently arrived") AND (refugee* OR immigrant* OR migrant*) AND (school* OR education*) AND (intervention* OR effect* OR program*)	N=6250 (leste første 200, sortert etter relevans)	N=16

Resultater Web of science:

Ahlund, A. and R. Jonsson (2016). "Peruvian meatballs? Constructing the Other in the performance of an inclusive school." *Nordic Journal of Migration Research* 6(3): 166-174.

Aslund, O. and M. Engdahl (2018). "The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training." *Economics of Education Review* 62: 192-204.

Avery, H. (2017). "At the bridging point: tutoring newly arrived students in Sweden." *International Journal of Inclusive Education* 21(4): 404-415.

Burner, T. and C. Carlsen "Teacher qualifications, perceptions and practices concerning multilingualism at a school for newly arrived students in Norway." *International Journal of Multilingualism*.

Gynne, A. (2019). "'English or Swedish please, no Dari!' - (trans)linguaging and language policing in upper secondary school? language introduction programme in Sweden." *Classroom Discourse* 10(3-4): 347-368.

- Norozi, S. A. (2019). "How Do Norwegian Reception Schools Cater to the Academic and Integrational Needs of Newly Arrived Minority Language Pupils: Cases From Two Municipalities." *European Education* **51**(3): 231-251.
- Panagiotopoulou, J. A. and L. Rosen (2018). "Denied inclusion of migration-related multilingualism: an ethnographic approach to a preparatory class for newly arrived children in Germany." *Language and Education* **32**(5): 394-409.
- Terhart, H. and N. von Dewitz (2018). "Newly arrived migrant students in German schools: Exclusive and inclusive structures and practices." *European Educational Research Journal* **17**(2): 290-304.
- Wimmelmann, C. L., et al. (2017). "Challenged assumptions and invisible effects: an explorative case study of a health education intervention addressing immigrants." *International Journal of Migration Health and Social Care* **13**(4): 391-402.

Resultater Google Scholar

- Berglund, J. (2017). Education Policy – A Swedish Success Story?: Integration of Newly Arrived Students Into the Swedish School System. Berlin, Friedrich-Ebert Stiftung.
- Borsch, A. S., et al. (2019). "How a School Setting Can Generate Social Capital for Young Refugees: Qualitative Insights from a Folk High School in Denmark." *Journal of Refugee Studies*.
- Bunar, N. (2017). Migration and Education in Sweden: Integration of Migrants in the Swedish School Education and Higher Education Systems. NESET II ad hoc question No. 3/2017 NESET II.
- Cruel, M., et al. (2017). Not lost generation? Education for refugee children. A comparison between Sweden, Germany, the Netherland and Turkey. The Integration of Migrants and Refugees. An EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography. R. Bauböck and M. Tripkovic. European University Institute: 61-86.
- Dávila, L. T. (2017). "Newly arrived immigrant youth in Sweden negotiate identity, language & literacy." *System* **67**: 1-11.
- Eichler, A. S. (2019). Educational and mental health intervention methods for refugee children integrating in the Nordic mainstream education A Systematic Literature Review. Jönköping Jönköping University.
- Hertzberg, F. (2017). "Swedish career guidance counsellors' recognition of newly arrived migrant students' knowledge and educational strategies." *Tidsskrift i Veiledningspedagogikk* **2**(1): 45-61.
- Køhler (2017). Continuity of learning for newly arrived refugee children in Europe (PDF)

- Lee, S. (2017). Instructional strategies for high school ELL refugee students in mathematics. Boise State University
- Mangrio, E., et al. (2018). "Recently arrived refugee families and the experience of having an introduction plan and being in the resettlement process in Sweden: a qualitative study." *European Journal of Public Health* 28.
- McIntyre, J., et al. (2018). "Participatory parity in schooling and moves towards ordinariness: a comparison of refugee education policy and practice in England and Sweden." *Compare: A Journal of Comparative and International Education*: 1-19.
- Norberg, K. and S. Jay Gross (2019). "Turbulent Ports in a Storm: The Impact of Newly Arrived Students Upon Schools in Sweden " *Values and Ethics in Educational Administration* 14(1).
- Nordic Welfare Centre (2018). *School - a basis for successful inclusion. Newly arrived children and young people in the Nordic countries.* Nordic Welfare Centre.
- Norozi, S. A. (2019). "Going beyond academic support; mental well-being of newly arrived migrant pupils in the Norwegian elementary reception class." *Pastoral Care in Education* 37(2): 108-125.
- Thorstensson Dávila, L. (2018). "The pivotal and peripheral roles of bilingual classroom assistants at a Swedish elementary school." *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* 21(8): 956-967.
- Tirado, P. C. & del Olmo, M. (2019). "Dilemmas and Tensions Teachers Face with Migrant Students" *Revista De Dialectología Y Tradiciones Populares* 74(1).

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Hovedtyper av opplæringstilbud med språklig tilrettelegging for innvandrerelever (bearbeidet fra Rambøll 2019, side 28).....	18
Tabell 2.2 Nyankomne fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa utenfor EU, etter aldersgruppe og bostedsfylke.	25
Tabell 4.1 Anslag på effektøkning som kan påvises ved randomisering av elevgrupper vs. enkeltelever.	43
Tabell 5.1 Utbredelsen av kombinasjonsklasser skoleåret 2017/2018	47
Tabell 8.1 Sannsynligheten for å påvise ulike effektstørrelser.....	68

Figuroversikt

Figur 2.1 Innvandrede elever som mangler grunnskolepoeng, etter botid i Norge, 2015. (Kilde: Figur 5, Bjugstad, 2016).....	20
Figur 2.2 Elever som startet i videregående opplæring for første gang høsten 2011, etter status for oppnådd nivå etter fem år. Etter innvandrerbakgrunn og kjønn. I prosent. (Kilde: Figur 5, Steinkellner, 2017).....	21
Figur 2.3 Innvandring til Norge etter innvandringsgrunn, 1993-2019.....	22
Figur 2.4 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn. De ti største gruppene, 01.01.2020. Absolutte tall. Kilde: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Statistisk sentralbyrå.....	23
Figur 9.1 Fremstilling av trinnvise steg i forskningsbehovet.....	74

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no