

”Har vi hatt leksehjelp nå?”

Sosial utjevning når alle skal med

Marie Louise Seeberg

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA),
Høgskolen i Oslo og Akershus

Idunn Seland

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

Sahra Hassan

NAV Internasjonalt

I en kompleks verden får tiltak og ordninger ofte andre virkninger enn planlagt, fordi det skjer uforutsette ting i omgivelsene. Det kan også være paradokser innebygd i den enkelte ordning som gjør at resultatene ikke blir som forutsatt. I så fall kan selve implementeringen av ordningen preges av dilemmaer som må løses gjennom prioriteringer og kompromisser. I 2010 innførte regjeringen rett til leksehjelp for alle barn i grunnskolens 1.-4. trinn. Vi ser i denne artikkelen nærmere på hvordan ordningen ble implementert og praktisert på fire skoler, og spør hva som skjer når man i skolen skal nå frem til alle elever med det samme tilbudet, og samtidig bidra til å utjevne sosiale forskjeller mellom dem. I artikkelen gir vi en kort bakgrunn for innføringen av leksehjelpsordningen, og viser hvordan den tolkes ulikt av ulike aktører. Vi avdekket at leksehjelpsordningen bærer i seg en spenning mellom det å skulle ”favne om alle elever” og samtidig ”bidra til sosial utjevning”. Lokale tilpasninger til dette spenningsforholdet resulterte i svært ulik praksis i skolene. De økonomiske rammene for ordningen ga ikke rom for både høy voksentetthet og høy pedagogisk kompetanse i leksehjelpen. Dermed måtte skolene velge og tilpasse sine valg i spenningsfeltet mellom disse godene etter hva som framsto som mulig å få til, og hvilke hensyn som var viktigst i den lokale konteksten. I artikkelen viser vi hvordan disse forskjellene kan forklares som resultater av valg og prioriteringer som gir ulike praktiske løsninger på ordningens innebygde paradoks.

Nøkkelord: sosial inkludering, sosiale forskjeller, leksehjelp, implementering, dilemmaer, paradokser

Introduksjon

Emil sitter i klasserommet og stirrer ned på mattestykkene. Han får det ikke til. Rundt ham sitter alle de andre elevene. De fleste jobber, noen er ferdige, andre får det heller ikke til. Assistenten går i skytteltrafikk mellom elever som har hendene i været og elever som forstyrrer, og har bare noen sekunder til hver. Hun prøver å holde klassen rolig så alle kan få gjort leksene ferdig, prøver å hjelpe dem som ber om det så fort hun kan. Emil trenger mer enn noen sekunder. Han får det fortsatt ikke til. Gir opp. Assistenten sier: ”Nå er det mange utålmodige her! Er alle ferdige med leksene?” ”Jaaaa,” roper flere elever i kor. Lydnivået stiger. Emil sier ikke ja. Han ser på naboen og mumler ”jeg visste ikke at alle gjorde lekser”. Nå ser han veldig oppgitt ut: ”Har vi hatt leksehjelp nå?”

Organisert leksehjelp, der andre enn foreldrene hjelper elever med leksene, ble innført som en rettighet for alle elever fra 1.–4. trinn i grunnskolen i 2010. I 2011 fulgte vi hele prosessen med å gjøre ordningen til virkelighet, fra statlig styringsnivå og inn i de enkelte klasserom (Seeberg, Seland, & Hassan 2012). Vi studerte dokumenter på ulike forvaltningsnivå og utførte feltarbeid i fire skoler, for å undersøke implementeringen av den nye ordningen og hvordan den ble gjennomført i praksis.

Kunnskapsdepartementet (2010) satte følgende målsettinger for den nye leksehjelpsordningen:

1. Å gi eleven støtte til læringsarbeidet
2. Å gi eleven kjensle av meistring
3. Å gi eleven gode rammer for selvstendig arbeid
4. Å medverke til utjamning av sosiale forskjeller i opplæringa

De tre første delmålsettingene er individuelle, rettet mot den enkelte elev og det utbyttet hun eller han skal ha av å delta i leksehjelpen. Den fjerde og siste målsettingen er av en helt annen karakter. Det er en kollektivt samfunnsmessig, langsiktig og politisk målsetting med ordningen, og i den forstand også overordnet de tre første delmålsettingene. Samtidig kan det se ut til å være en implisitt forutsetning at de tre første delmålsettingene skal lede til den fjerde.

Motsetningen mellom de individualiserte og de kollektive målsettingene i leksehjelpsordningen kan forstås som uttrykk for et innebygget paradoks i utdanningssystemet. Det norske utdanningssystemet er ifølge Hegna m.fl.

(2012) preget av at det i liten grad snakkes om de underliggende konfliktene mellom disse ulike hensynene. Ifølge Lewis og Smith (2014) er det nettopp viktig å undersøke og utforske slike konflikter. I komplekse organisasjoner, som skolesystemet er et godt eksempel på, vil det alltid oppstå spenninger som drar individer og organisasjoner i motsatte retninger. Gjennom å utforske disse spenningsfeltene, dilemmaene, konfliktene eller paradoksene og ulike aktørers respons på opplevde paradokser søker vi her å bringe fram kunnskap om organisasjonen og prosessene som former den (Lewis & Smith 2014).

I denne artikkelen skal vi derfor rette søkelyset mot denne innebygde motsetningen i leksehjepsordningen, og se hvilke konsekvenser dette motsetningsforholdet har hatt for praksis og erfaringer når ordningen skulle settes ut i livet. I vårt innledende eksempel satt ikke Emil hjemme for seg selv og strevde med matteoppgavene sine, fordi det å sitte i klasserommet med en assistent til stede var ment å gi ham støtte i læringsarbeidet. Rundt ham ble imidlertid de andre elever ferdige med oppgavene, mens Emil ikke var i stand til å arbeide selvstendig, og han opplevde ikke mestring. Konsekvensen var at avstanden i resultater mellom Emil og medelevene hans økte litt denne ettermiddagen.

Med dette utgangspunktet undersøker vi hvordan avveiningen mellom ulike hensyn i implementeringen av den nye leksehjepsordningen skapte dilemmaer i organiseringen av de lokale tilbudene. Oppsto disse dilemmaene fordi skoler og kommuner manglet gjennomføringsvilje eller -evne? Var det svikt i ett eller flere bestemte ledd på veien fra regjering til klasserom, eller var det svakheter ved selve det politiske vedtaket? I artikkelen argumenterer vi for at det siste er tilfelle, fordi vedtaket bærer i seg en motsetning mellom universalisme og partikularisme. Et tilbud som er likt for alle, må ta hensyn som kan gå ut over de svakeste mottakerne. Ved å følge ordningen helt inn i klasserommet søker vi å forklare hvorfor et tilbud som var ment å favne alle, likevel ikke lyktes med å gi elever som trengte mye hjelp ”gode rammer for selvstendig læringsarbeid” og ”en opplevelse av mestring”, som det heter i lovverket.

Bakgrunn: sosial utjevning, kompleksitet og kapasitet

Leksehjelp startet opp på 1980-tallet som et tilbud ved enkelte skoler som hadde høy andel minoritetsspråklige elever, der foreldrenes norskkunnskaper, og ofte også skolebakgrunn, ikke strakk til for å hjelpe barna. Leksehjelpen ble tilbudt i regi av frivillige organisasjoner. Siden ble tilbudet gradvis utvidet,

og skoleåret 2006–2007 hadde halvparten av norske skoler en slik ordning. Tilbudet var preget av et organisatorisk mangfold, der enkelte skoler tilbød leksehjelp som en integrert del av skoledagen eller skolefritidsordningen (SFO), mens andre skoler overlot arbeidet til foreldregrupper eller frivillige organisasjoner (Haugsbakken, Buland, Valenta og Molden 2009; Dahl, Buland og Molden 2007).

I Stortingsmelding nr. 16 (2006–07) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* foreslo regjeringen et universelt leksehjelpstilbud som del av en gradvis utvidelse av skoledagen for de laveste trinnene i grunnskolen. Dette skulle styrke kvaliteten på opplæringen for alle elever, og var ment å være til særlig nytte for elever som får liten oppfølging med skolefagene utenfor skoletiden. Forslaget ble prøvd ut i perioden 2006–2008 i form av to prosjekter under ledelse av Utdanningsdirektoratet og evaluert av forskere fra SINTEF Teknologi og samfunn (Haugsbakken m.fl. 2009). Dette skulle bli forløperen for den universelle ordningen som ble innført i 2010.

Leksehjelpen inngår i en skolehverdag som er preget av mangfold langs mange dimensjoner. Forskjeller i skolerresultater henger særlig sammen med de ressursene elevene og deres familier rår over, som igjen henger sammen med klassebakgrunn (definert som foreldrenes utdannings- og inntektsnivå og posisjon på arbeidsmarkedet), språklig og etnisk bakgrunn, kjønnsforskjeller, og individuelle behov for tilrettelagt opplæring (Bakken 2010; Bakken & Elstad 2012; Lauglo 1996; Heath m.fl. 2008; Haug 2004; Imsen 2003). Når det snakkes om ”sosial utjevning” i skolesammenheng er det viktig å presisere at det ikke er elevenes ulike evner som skal jevnes ut, men forskjeller i skolerresultater som kommer av ulik tilgang på skolerelevante kunnskaper og andre ressurser.

Den norske skolen har lange tradisjoner for sosial utjevningsspolitikk (Sejersted 2005; Slagstad 1998; Telhaug & Mediås 2003). Skolene og skolesystemet har tilgang på mange redskaper i dette arbeidet, blant annet i form av et stort antall politiske vedtak og lovbestemmelser om universelle tiltak og tiltak rettet mot bestemte kategorier av elever – såkalte særtiltak. Ambisjonene om at skolen skal ha en sentral rolle i sosial utjevning inngår i det politiske prosjektet for å minske forskjellene mellom fattig og rik i Norge, og gi alle landets innbyggere mest mulig like muligheter til et godt liv. Stortingsmelding nr. 16 (2006–07), som lå til grunn for innføring av leksehjelpen, var en av tre stortingsmeldinger på 2000-tallet som hadde sosial utjevning som hovedtema. I alle disse meldingene fremholdt regjeringen sin målsetting om å minske klasseskillene,

redusere den økonomiske skjevfordelingen i samfunnet og bekjempe fattigdom og marginalisering. Innføring av rett til leksehjelp for 1.–4. årstrinn i grunnskolen er etter vårt syn også et godt eksempel på et ekspanderende kommunalt ansvar i velferdspolitikken. Stadig større velferdspolitiske ambisjoner har ifølge Vike (2004) ført til at velferdsstaten har fått et kapasitetsproblem, der offentlig sektor gjennom velferdspolitiske målsettinger og tiltak påføres stadig større og mer komplekse former for ansvar. Kapasitetsproblemet vil ifølge Vike gjenspeiles i folkevalgtes diskusjon av hvordan man skal få ressursene til å strekke til, i opinionens omtale av situasjonen i de kommunale tjenestene og i førstelinjetjenestens oppfatning av hvordan de daglige oppgavene skal løses. Norsk politikk, skriver han, dreier seg i all hovedsak om å argumentere for, planlegge og gjennomføre gode hensikter som det hersker bred enighet om. Det er videre en tilsynelatende allmenn folkelig forventning om at statens rolle først og fremst er å yte, ”for eksempel ved å bøte på urettferdighet, skjevhet og utilstrekkelighet i velferdsordningene” (Vike 2004: 17). I denne prosessen kan det fremtre et skille mellom statens interesser som utformer av sentrale, velferdspolitiske målsettinger på den ene siden, og kommunenes interesser som politikkenes iverksettende institusjoner på den andre siden. Dette skillet kan gi seg uttrykk i at kommunene, for å klare å iverksette et statlig pålegg, tolker og prioriterer på ulike måter, ut fra lokale forhold og kommunale budsjetter. Slik vi skal se, har dette i høy grad vært tilfelle for leksehjelpen.

Implementering av politiske vedtak betraktes ofte som en ovenfra-og-ned-prosess der statlige myndigheter bestemmer hva som skal gjøres, og førstelinjetjenesten gjennomfører tiltaket mer eller mindre i samsvar med den overordnede intensjonen (Matland, 1995). I et slikt perspektiv blir evalueringens hensikt primært å avdekke suksessfaktorer og risikofaktorer på veien nedover i systemet. Et slikt perspektiv må utfylles av tilnærminger som kan gripe de mer komplekse prosessene som implementering innebærer. SINTEFs evaluering av Prosjekt leksehjelp (Haugsbakken m.fl. 2009) viser at de viktigste suksessfaktorene vil være på skolenivå. Det er dermed viktig å fange opp dynamikken på dette nivået. Som Lipsky (1980) også påpeker, består førstelinjetjenesten nettopp av aktører som bidrar til å utforme politiske vedtak i praksis.

Vår tilnærming til problemstilling og datamateriale i denne artikkelen er inspirert av såkalt kompleksitetsteori (Mischen & Jackson 2008; Morin 2008; Walby 2007). I dette perspektivet ser en ikke årsak og virkning som enveis, lineære sammenhenger, men legger vekt på at mange faktorer vil påvirke hverandre i flere retninger på en gang. Med hensyn til leksehjelpsordningen

kan kompleksitetsteori benyttes til å undersøke samspillet mellom flere sider ved det indre livet i skolen som organisasjon, og til forhold i lokalsamfunnet og kommunen som skolen er en viktig del av. Leksehjelpsordningen var ikke et statlig vedtak som likefremt skulle implementeres av kommunene. Ulike versjoner av ordningen hadde alt vært praktisert lokalt i mange år, og mange av ideene og kunnskapen om leksehjelp kom nettopp fra slike lokale og kommunale prosjekter. I tillegg må vi forvente at mange av disse forløperne for den statlige ordningen har påvirket hverandre, ved at lokale og kommunale aktører har kommunisert og lært av hverandre i årenes løp.

En gren av kompleksitetsteorien utforsker *paradokset* som metodisk inntak til å forstå organisasjoner og aktører. Denne litteraturen har inspirert oss til å undersøke hvordan ulike hensyn og avveininger henger sammen med mer underliggende verdier og bestemte posisjoner (Jules & Good 2014; Lewis & Smith 2014). Et slikt perspektiv, som særlig har vokst fram innenfor organisasjonsteori, forsøker å etablere en ”både-og-forståelse” som et konstruktivt alternativ til fastlåste forståelser av motstridende krav og idealer som tilsynelatende fører ut i absurde og uløselige dilemmaer. I tilfellet leksehjelpen er det spenningsfeltet mellom det universelle og det partikulære som skaper slike dilemmaer for organisasjoner og aktører. Den nærliggende konklusjonen på avveininger mellom tiltak som skal utjevne forskjeller i skolen kan bli at man ikke kan få både i pose og i sekk – enten hjelper man de få som virkelig trenger det, eller så inkluderer man alle i den nye ordningen. I et ”paradoksperspektiv” vil en heller forsøke å se hvordan aktørene likevel manøvrerer og balanserer de ulike og motstridende hensynene opp mot hverandre, for å oppnå best mulig resultater innenfor de gitte rammebetingelsene. Fordi det nettopp er dette vi ser at aktører på ulike nivå gjør med hensyn til leksehjelpen, finner vi paradoksperspektivet nyttig for å forstå implementeringen av tiltaket helt fra Stortinget via kommune, skole og til det enkelte klasserommet.

Vike skriver også om velferdsstatens tendens til å søke å eliminere forskjeller som den selv har synliggjort. I dette perspektivet får vi en utvikling med en eksponentiell vekst i antall tiltak, ettersom stadig nye behov vokser fram for å kompensere for ulikhetene som er skapt eller synliggjort av tidligere tiltak. En konsekvens av denne ”veksten i potensiell ulikhet” er en sterk økning i antallet oppgaver som blant annet skolen skal løse (Vike 2004: 90). Leksehjelpsordningen er et eksempel på dette. I skolen synliggjøres ”veksten i potensiell ulikhet” på innbyrdes relaterte måter: Gjennom de mange typene særtiltak for ulike elevgrupper, og gjennom de mange kategorier av elever som

på den ene eller andre måten er målgrupper for de ulike tiltakene. En annen viktig rammebetingelse for synliggjøring av forskjeller kan forstås som at ”markedene vi opererer på, har blitt mer konkurransepregede” (Vike 2004: 91). I ”kunnskapsfunnet” er skolegang en sentral konkurransefaktor på alle nivåer – fra den enkelte elev via skoler, kommuner, regioner og nasjoner imellom. De flinkeste elevene, klassene, skolene, kommunene og landene kåres gjennom store datainnsamlinger som nasjonale prøver og PISA-undersøkelsene. En konsekvens av slike kåringer av de ”flinkeste” er at de fleste kommer til kort i større eller mindre grad. Nasjonale og internasjonale sammenligninger som synliggjør forskjeller mellom enkeltindivider eller skolesystemer, er derfor en vesentlig del av bakgrunnen for den nye leksehjelpsordningen.

Fra dokumenter til klasserom: metoder og utvalg

Til grunn for vår dokumentstudie ligger Kunnskapsdepartementets høringsbrev om leksehjelp (november 2009) og Utdanningsdirektoratets høringsbrev om forskrift om leksehjelp (mars 2010). I det følgende skal vi med Engelsens (2008) begreper se hvordan de statlige styringsdokumentene som angir myndighetenes utforming og stadfesting av arbeidsbetingelsene for skoleeier, omformes til kommunale strategidokumenter i saksforberedelsen for innføring av leksehjelp i et utvalg kommuner. I denne prosessen gjør skoleeierne lovpåleggene om til reelle arbeidsbetingelser for skolene i planleggingen av tilbudet om leksehjelp.¹

I dokumentanalysen ser vi etter formuleringer som omtaler kommunenes ansvar, ressurser, utfordringer og behov og som kan gi kunnskap om kommuners kapasitet i rollen som iverksetter av statlig velferdspolitik. Et begrep beslektet med Vikes (2004) ”kapasitet” kan være ”handlingsrom”, slik at en del av vårt siktemål har vært å undersøke hvordan stat og kommune oppfatter at dette handlingsrommet defineres og avgrenses av den aktuelle oppgaven, og hvordan de folkevalgte organene forholder seg til gjeldende målsettinger og vilkår for tiltaket.

Vi valgte å legge vårt feltarbeid til fire skoler som varierte langs følgende to dimensjoner: 1) Andel av elevgruppen som benyttet seg av leksehjelp og 2) om skolen hadde nyopprettet eller i vesentlig grad endret sitt leksehjelpstilbud da ordningen ble innført. På grunnlag av data fra Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) fant vi skoler hvor mer enn 75 prosent av elevene benyttet seg av tilbudet og skoler hvor færre enn 25 prosent gjorde det. Fra hver av disse

kategoriene trakk vi så ut en skole som hadde innført et nytt eller endret leksehjelptilbud og en skole som hadde et lignende leksehjelptilbud før tiltaket ble innført. Det endelige utvalget ble gjennomført i dialog med ledelsen ved de aktuelle skolene, både for at vi skulle vite sikkert om skolene hadde endret/opprettholdt leksehjelptilbudet og om de var villige til å delta i vårt prosjekt. Det viste seg vanskelig å finne egnede og interesserte skoler med lavere enn 25 prosent deltakelse. Vi utvidet derfor kategorien ”lav deltakelse” til å omfatte skoler der opp til 30 prosent av elevene deltok i leksehjelpsordningevil vi kalle dem Øst, Vest, Nord og Sør.

Både Øst og Vest lå i Oslo kommune, som lenge har tilbudt leksehjelp til elever på alle trinn i barneskolen. Øst hadde omtrent 500 elever. Dette var en ”østkantskole” med en gjennomsnittsinntekt i bydelen på litt under kr 400 000 og ca. 20 prosent innvandrerbefolkning (innvandrere og barn av innvandrere, kilde: Oslo kommunes statistikk). Rundt 40 prosent av elevene mottok særskilt norskopplæring etter enkeltvedtak i henhold til Opplæringslovens § 2.8 (kilde: GSI). I hele Oslo var det på samme tid litt over 25 prosent av elevene som hadde særskilt norskopplæring, så denne skolen lå godt over gjennomsnittet. På Øst deltok alle elevene i leksehjelpsordningen. Dette hadde skolen fått til ved å legge leksehjelpen innenfor ordinær skoletid, i elevenes egne klasserom og med deres egne lærere, og gjennom å be foreldre reservere seg dersom de *ikke* ønsket at deres barn skulle delta. Ingen hadde reservert seg. Her ser vi at et universelt tilbud i praksis omfatter alle elevene på de aktuelle årstrinnene, og at elevenes sosiale bakgrunn kan tilsi at det kan være forholdsvis mange som ikke kan få hjelp til leksene hjemme. Det at elevenes lærere drev leksehjelpen gjorde at tilbudet fremsto ganske likt den ordinære undervisningen, med den forskjell at læreren sa tydelig fra at ”nå skal vi ha leksehjelp”, og at arbeidet besto av ”lekser”, oppgaver basert på stoff som allerede var gjennomgått i undervisningen. Elevene på Øst hadde lite leksehjelp målt i tid, men hjelpen ble gitt av godt kvalifiserte pedagoger som kjente elevene og visste hva de trengte hjelp til.

Vest var en typisk ”vestkantskole”. Også denne hadde rundt 500 elever, men her var det få av elevene som deltok i leksehjelpen. Skolen lå i en bydel med litt under 15 prosent innvandrerbefolkning og med et stort flertall av norskfødte elever. Bare ca. 6 prosent av elevene ved Vest hadde særskilt norskopplæring (kilde: GSI). Gjennomsnitts bruttoinntekt i bydelen var i overkant av kr 600 000, altså betydelig høyere enn de andre skolene (opplysninger om inntekt hentet fra Oslo kommunes statistikk). Her var leksehjelpen organisert

som et gratis kurs innenfor skolefritidsordningen, i SFOs lokaler, og rettet inn mot elever som trengte mer hjelp enn andre. Rekrutteringen til ordningen skjedde bl.a. ved at skolens lærere oppfordret foreldrene til de elevene som trengte mye hjelp, til å melde sine barn på dette kurset. Her ser vi at det universelle tilbudet fikk karakter av et særtiltak for svake elever. Leksehjelpen her ble utført av assistenter på SFO, under veiledning av en pedagog som selv også arbeidet på leksehjelpen.

Nord og Sør lå i hver sin østlandskommune utenfor Oslo. Nord, som hadde høy deltakelse i leksehjelpen, var stor og lå sentralt til i en kommune med en innvandrerbefolkning på ca. 20 prosent. Vi har ikke demografisk statistikk for skolekretsen, men skolen lå i et område med en stabil befolkning der mange hadde innvandrerbakgrunn. Bare 4 prosent av de 850 elevene ved Nord mottok særskilt norskopplæring (kilde: GSI), mens gjennomsnittet for hele denne kommunen var 20 prosent. I denne kommunen var gjennomsnitts bruttoinntekt på kr 400 000 (opplysninger om inntekt fra SSBs inntektsstatistikk). På denne skolen var deltakelsen i leksehjelpsordningen rundt 80 prosent, uten at skolen hadde gjort noe spesielt for å få de fleste til å delta. Her favnet leksehjelpen med andre ord majoriteten av elevene på skolen, mens skolens øvrige profil sammenlignet med Øst viser en overraskende liten andel elever i særtiltak for norskopplæring. Slik fikk ikke tilbudet preg av å være særtiltak for en gruppe elever. På Nord fikk elevene hjelp til lekser i sine egne klasserom, men ikke av sine egne kontaktlærere – det var stort sett assistenter og noen få pedagoger som utførte leksehjelpen. Det var på denne skolen vi møtte Emil, som vi viser til i innledningen av artikkelen.

Sør var liten og lå i mer landlige omgivelser. I kommunen var gjennomsnittsinntekten også 400 000, som for Nord. Her var det derimot en innvandrerbefolkning på bare 10 prosent av hele befolkningen i kommunen, og på Sør var det bare litt over 2 prosent av elevene som mottok særskilt norskopplæring (opplysninger om innvandrerbefolkningen fra SSB, om særskilt norskopplæring fra Utdanningsdirektoratet). Her deltok også et mindretall av de i alt 200 elevene i leksehjelpsordningen. Ordningen var lagt til tiden rett før eller rett etter ordinær skoletid for å ivareta det statlige kravet om frivillig deltakelse, og skolen samarbeidet med SFO om organisering og lokaler. Leksehjelpen ble utført av assistenter som også arbeidet i skolen og i SFO, og var lagt til lokaler som ellers ikke ble benyttet verken til vanlig undervisning eller til SFO, for at det skulle være et klart skille mellom de ulike tilbudene. Gjennom dette utvalget av skoler belyses flere av de sosiale forskjellene som

blant annet leksehjepsordningen skulle bidra til å utjevne effektene av. Det er store forskjeller mellom de fire skolene og kommunene eller bydelene de ligger i, med hensyn til familienes økonomi, andelen innvandrerbefolkning og andelen elever som mottar særskilt norskopplæring. Familienes utdanningsnivå har vi ikke opplysninger om, men ettersom høyere utdanning generelt gir høyere inntekt, kan vi regne med at en gjennomsnittlig høyere inntekt i en bydel eller kommune indikerer at også det gjennomsnittlige utdanningsnivået er høyere. Vi ser i tillegg at skolene har valgt ulike løsninger på utformingen av tilbudet. De tydeligste forskjellene fremtrer ved skole Vest, som sammenlignet med de øvrige skolene i materialet har valgt en løsning som minner mer om et særtiltak enn et universelt tilbud. De andre skolene har latt alle som vil, få delta. Skole Øst skiller seg også fra de andre skolene ved å la elevenes lærere forestå leksehjelpstilbudet.

Vi var til stede ved leksehjelpen i flere klasser for å observere. I tillegg intervjuet vi skoleledelsen, lærere, foreldre og leksehjelpere ved de fire skolene, samt representanter for skoleeiere. Undersøkelsen omfattet ikke intervjuer med elevene selv. Vi kjenner derfor ikke elevenes egne erfaringer. Gjennom å være til stede når elevene fikk leksehjelp, fikk vi likevel et innblikk i hvordan de opplevde situasjonen.

Fra plan til praksis: Leksehjelpen implementeres

Fra stat til skoleeier

To høringsbrev, ett om lovforslaget og ett om forskriftsregulering av lovvedtaket, ga grunnlag for kommunenes planlegging av dette tilbudet. I det første høringsbrevet¹ slo departementet fast at leksehjelpstilbudet skulle være gratis, og at alle elever som ønsket det, skulle få delta. Kommunen ble ifølge lovforslaget ansvarlig for leksehjelpen, mens rektor skulle forestå organisering av tilbudet på den enkelte skole. Kostnadsdekningen for tilbudet var beregnet på grunnlag av fagarbeiderlønn, det vil si assistent med fagbrev i barne- og ungdomsarbeid fra videregående skole. Det andre høringsbrevet ble sendt fra Utdanningsdirektoratet. Her ble det slått fast at leksehjelp ikke skulle være en del av opplæringen. Følgelig ville ikke opplæringslovens bestemmelser om rett til spesialundervisning, skyss og kompetansekravene for undervisningspersonell gjelde for leksehjelpen. Skolene kunne organisere leksehjelpstilbudet med skolens lærere eller assistenter, som en gratis del av SFO eller med hjelp

av foreldre eller frivillige organisasjoner. Leksehjelpen skulle være minimum åtte timer per uke for 1.–4. trinn, med minst én time per trinn per uke. Kommunene fikk ansvaret for å bestemme når på dagen leksehjelpstilbudet skulle foregå, samt voksentettheten i tilbudet.

I høringssvarene og saksframleggene til politisk behandling i utvalget av kommuner, ser vi at antallet elever som kommunen har ansvar for, hadde betydning for hvordan de ville implementere leksehjelpen. Kommunene med ansvar for færre enn 125 elever på 1.–4. årstrinn behandlet gjerne innføring av leksehjelp som ett av flere pålegg om endring av skoledagen. Leksehjelpen ble her en justering av gjeldende rutiner for skolene. Blant kommunene med lavest elevtall ble det i flere av forslagene til vedtak understreket at leksehjelp skulle forestås av pedagogisk personale.

Både pedagogisk personale og organisering av leksehjelpen ble problematisert av de mellomstore og de største kommunene i utvalget vårt, der de fire skolene Nord, Sør, Øst og Vest ligger. Årsaken til dette var først og fremst økonomisk. Organisering av leksehjelp i SFO ble i de mellomstore kommunene framholdt som et kutt i kommunens inntekter, fordi foreldrebetaling i SFO måtte avkortes tilsvarende timene med leksehjelp. Dette ville kreve økt administrasjon, og ikke gi rom for å la pedagogisk personale forestå leksehjelpen. I høringssvarene og saksframleggene fra de store bykommunene med flest elever på 1.–4. trinn, ble det derimot gitt mer oppmerksomhet til leksehjelpens overordnede målsettinger. Disse kommunene utarbeidet retningslinjer som skulle sikre at skolenes lokale tilpasninger bidro til å nå målene, mens skolene selv ble gitt ansvar for å organisere leksehjelpen innenfor eller utenfor SFO og med eller uten pedagogisk personale. Få av disse kommunene anså det som problematisk å skulle innføre tiltaket, verken økonomisk eller praktisk.

Vi ser at kommunenes behandling og økonomiske avveininger i tilrettelegging av leksehjelpstilbudet gir variasjon i om tilbudet er blitt lagt innenfor eller utenfor skoledagen eller SFO, og hvorvidt leksehjelpen er blitt bemannet av pedagogisk personale. Videre ser vi i utvalget av kommuner at det fortrinnsvis er de større skoleeierne som har gitt rektorene retningslinjer for hvordan tilbudet skal administreres, slik at det blir mest mulig likt for alle elevene i kommunen, og mest mulig i tråd med målsettingene som departement og direktorat har satt opp. Det er grunn til å tro at det er tett kontakt mellom skoleeier og rektorer i de minste kommunene, hvor vi også kan anta at det har vært lite variasjon mellom skolene i kommunen i innføringen av leksehjelpstilbudet. Denne variasjonen øker med kommunistør-

else, og kommuner med anstrengt økonomi synes å være mer opptatt av hvordan tilbudet kan presses inn i budsjettet enn hvordan det skal organiseres.

Fra skoleeier til skoleledelse

Alle kommuner i vårt utvalg utarbeidet egne informasjonsskriv med tolkninger av de nye forskriftene for de lokale forholdene. ”Våre” fire skoler forholdt seg til bare tre skoleeiere, ettersom to av skolene lå under Utdanningsetaten i Oslo kommune. I Oslo ble det sendt ut skriv til skolene med presiseringer som lå nær formuleringene fra Utdanningsdirektoratet. Det understrekes at skolene selv skal finne ut hvordan ordningen skal organiseres, og når på dagen tilbudet skal gis. Det er altså lite å spore av lokale tilpasninger eller aktive valg i dokumentene som gikk fra Utdanningsetaten til Oslo-skolene. Eventuelle lokale behov, for eksempel sett i sammenheng med den høye andelen elever som mottar særskilt språkopplæring i Oslo i forhold til andre kommuner (også kommuner med stor innvandrerbefolkning), nevnes ikke.

I Nord sin kommune hadde flere av grunnskolene tilbudt ulike former for frivillig leksehjelp tidligere, og kommunen la opp til en tett dialog med skoleledelsen basert på skolens erfaringer (e-post til oss fra skolesjefen i kommunen; Samarbeidsutvalget skole- og oppveksttjenesten, 2010). Føringerne som ble vedtatt i denne kommunen tok for seg felles prinsipper for organisering av ordningen, og lot selve innholdet i leksehjelpen være opp til skolene selv å avgjøre. Det ble blant annet vedtatt at tilbudet skulle organiseres trinnvis, eventuelt to trinn sammen. Videre skulle leksehjelpen være nært tilknyttet skolehverdagen og holdes utenom SFO. De vedtatte føringerne presiserte også at de åtte timene skulle fordeles i stigende rekkefølge med en time per uke for 1. klasse og to-tre timer per uke for 2.–4. klasse.

I kommunen der Sør lå, forberedte skolesjefen, i samråd med rektorene, en sak til Skole- og oppvekstutvalget med forslag til felles prinsipper for både innhold og organisering av leksehjelpsordningen i kommunen. Skole- og oppvekstutvalget presiserte at leksehjelpen i denne kommunen skulle organiseres som del av skolens tilbud, og at det primært burde stilles kompetansekrav som fagarbeider til de ansatte. Valg av tidspunkt ble delegert til skolene selv, mens fastsettelse av antall timer per trinn ble delegert til skolenes samarbeidsutvalg (SU).

Selv i de kommunene hvor skoleeier og skoleledelse i fellesskap utarbeidet føringer for leksehjelpen, ble resultatet i mange tilfeller en svært ulik praksis

og organisering. Dette er knyttet til hvordan leksehjelpen sees i relasjon til mange andre hensyn i skolenes hverdag, noe som påvirker hvordan de forstår hensikten med ordningen og hva slags organisering de velger. Ikke bare vil økonomiske, administrative og bygningsmessige vilkår ved hver enkelt skole ha betydning, men også skoleledelsens syn på hva som er gode, læringsstøttende tiltak for akkurat deres elever spiller inn.

Leksehjelpen i skolene: organisering og innhold

I det følgende skal vi se hvordan leksehjelpen ble utformet i praksis ved våre fire skoler: Øst, Vest, Nord og Sør. Øst og Vest representerer ytterpunktene i vår undersøkelse både med tanke på de lokale forholdene og måten leksehjelpen var organisert på. Dette var skoler som ikke hadde forsøkt å oppfylle alle kravene i like stor grad, men som hadde lagt vekt på de kravene de mente var viktigst for sine elever.

Øst la vekt på å få alle med i en ordning med høy pedagogisk og organisatorisk kvalitet, men dette gikk ut over timetallet skolen kunne tilby. Et feltnotat fra observasjon fra skole Øst er gjengitt nedenfor:

Jeg kom inn, ble presentert for elevene og fikk en stol på siden av rommet. Jeg telte 23 barn, omtrent like mange gutter som jenter, og én lærer, Pernille: "Nå skal dere få lekse til i morgen," hun går rundt og deler ut et ark til hver elev mens hun sier: "SE på arket ditt, IKKE putt det i postmappa ennå!". Halvparten gjør likevel det, og Pernille sier at de skal ta fram leksearket sitt igjen. "Hva står det på arket?" spør Pernille, og hun peker ut en elev blant alle som rekker opp hånden. Han svarer. Pernille skaper en dialog om hvordan oppgaven kan løses. Elevene har mange forslag. Pernille forklarer, og sier så: "Det var eksemplet. Nå kan dere gjøre neste oppgave selv." En elev spør: "Er det ikke hjemmelekse?" Pernille: "Ja, men dere kan prøve å gjøre én oppgave nå." Hun går rundt og hjelper, ser hva de jobber med, og får en elev som har "skjønt det" til å vise en annen. Flere og flere går fra plassene sine. Noen: "Hei, vi er ferdige, hva skal vi gjøre nå?" Pernille: "Da kan dere putte det i postmappa." Noen: "Jammen er det lekse?" Andre (oppgitt): "Jaaaa."

Øst hadde integrert ordningen i skolehverdagen, og hadde valgt en dyrere løsning enn påkrevd, ved å bruke kontaktlærerne som leksehjelpere. Denne skolen hadde gjort en minimumstolkning av timekravet: 1. og 2. trinn hadde 30 minutter en gang i uka, mens 3. og 4. trinn hadde 30 minutter to ganger i uka. Etter vår vurdering hadde denne skolen ikke tolket forskriftene rett,

men løsningen var en forutsetning for å kunne tilby pedagogisk kompetanse i leksehjelpen, samtidig som alle skulle med – noe denne skolen vurderte som nødvendig for sine elever. ”Feiltolkningen” kan dermed ses som et praktisk svar på utfordringen med å gi alle elever samme gode tilbud, samtidig som tilbudet skal virke sosialt utjevne. En annen positiv effekt av å bruke kontaktlærerne som leksehjelpere var at det ikke var noen ekstra ledd i kommunikasjonen mellom foreldre, elever, lærere og leksehjelpere.

Ved Øst var det ikke skarpe skiller mellom lekser, skolearbeid og hjemmearbeid. Her fikk elevene leksehjelp i sine vante klasserom, med sin vanlige lærer. De hadde leksehjelp, på samme måte som de hadde norsk eller andre fag. Leksene bygget på dagens undervisning, som en forlengelse og fordypelse av det læreren allerede hadde gått gjennom med elevene. På Øst var innholdet i leksehjelpen forskjellig fra trinn til trinn. Dette var bestemt i samarbeid mellom lærerne på trinnet og med foreldrene. Elevene vi traff på 1. og 3. hadde fått en gjennomgang av leksene slik at det skulle bli lettere for dem å fullføre arbeidet hjemme, mens elevene på trinn 2 brukte tiden på lesetrening for å lette alt annet skolearbeid som baserer seg på leseferdigheter. På trinn 4 arbeidet de med selve leksene etter en kort gjennomgang. Noen elever ble ferdige, mens andre ikke ble det. De elevene på trinn 4 som ble ferdige med leksene før leksehjelpen var over, fikk i tillegg lesetrening gjennom at de skulle gå over til å lese resten av tiden. Også disse elevene fikk beskjed om å ta med leksene hjem for å vise dem til foreldrene. Felles var det at leksehjelpen ikke nødvendigvis betydde fravær av hjemmelekser. De fleste elevene var ikke ferdige med leksene når de kom hjem. Dermed ble det foreldrenes ansvar å kontrollere at leksene var ordentlig gjort.

Ved Vest var prioriteringen stikk motsatt: her var ordningen rettet inn mot svake elever, med mange assistenter i forhold til elever, og et høyt timetall. Her er et utdrag fra feltnotater fra observasjon ved skole Vest:

Det er to unge assistenter på leksehjelpen til 3.–4. trinn. Her er bare fire barn – tre jenter og en gutt. Barna sitter og jobber konsentrert. Det er stille. Begge assistentene går rundt, hvisker, oppmuntrer og hjelper, nikker når de har skjont det: ”Bra!” hører jeg dem si. Intens jobbing. En ber om flere ark, og om regneklossene, og får dem. Hun teller i vei på regneklossene, og skriver. Den ene jenta er ferdig, pakker sekken, setter opp stolen og går ut. Nå er den andre jenta også ferdig. Hun er mer stillferdig, pakker sammen, setter opp stolen og går ut. 15.30 er det bare en jente og gutten igjen. Jenta trenger, og får, mye hjelp, men nå er hun også ferdig. Bare gutten er igjen, med begge assistentene, som først står og ser på at

han jobber. Så setter den ene assistenten, Lars, seg ved siden av ham, hvisker og vil forklare, men gutten vender seg litt bort og vil tydeligvis klare det selv. Den andre assistenten står ved tavla og ser på dem. Lars hincer og hjelper litt likevel, så blir også gutten ferdig, pakker sammen og går ut.

Vest hadde valgt en helt annen løsning enn Øst. Her ble leksehjelpen gitt etter skoletid, i egne lokaler, og av SFOs personale. 1. og 2. trinn hadde leksehjelp hver for seg, mens 3. og 4. trinn hadde leksehjelp sammen. De få som deltok i leksehjelpen, hadde tilbud om to til fire timer leksehjelp i uka, og det var to til tre assistenter i grupper på rundt ti elever. SFO hadde god økonomi, og ønsket å prioritere leksehjelp. Her var det en utfordring å få alle påmeldte elever til å delta i leksehjelpen, og å få de elevene som trengte det mest, til å melde seg på. Foreldre vi snakket med, mente likevel at den største utfordringen var å få nivået på leksehjelpen så godt at de kunne stole på at leksene faktisk ble gjort bra nok. Høy voksentetthet kompenserte dermed ikke for pedagogisk kompetanse. Siden leksehjelp var et eget kurs på SFO, visste alle når de var på leksehjelp: både rom, tid, medelever og voksne var andre enn vanlig. Innholdet varierte også her med klassetrinn: de yngste elevene hadde mest skrivelekser, mens leselekser i større grad var foreldrenes ansvar å følge opp, ”fordi dette krever mer en-til-en med enn voksen enn vi kan få til her” som leksehjelpsansvarlig sa. På 3. og 4. trinn ble all slags lekser gjort, og elevene fikk mye hjelp. Hensikten med denne organiseringen var å gi elevene hjelp til å gjøre leksene både riktig og ferdig, og innholdet i tilbudet må vi kunne kalle ”hjemmelekser”. Arbeidet som ble gjort, var det samme som medelevene deres måtte gjøre hjemme. Vest hadde valgt en modell som forutsatte økonomiske ressurser fra andre budsjetter, og som ved å rekruttere elever med ekstra behov for hjelp lå nær en risiko for stigmatisering av svake elever, noe den nye universelle ordningen nettopp skulle motvirke.

Nord, hvor Emil var en av deltakerne i leksehjelpen, hadde valgt en løsning med leksehjelp i elevenes klasserom, med mest assistenter og noe pedagogisk veiledning fra faglærerne. Dette var ikke bare assistenter fra SFO, men også assistenter i den ordinære undervisningen. For foreldrene var det viktig at leksehjelpen ble utført av noen som kjente til lærernes undervisningsmetoder. Kontaktlærerne ønsket på sin side at leksehjelpen hadde blitt gitt av pedagoger, for å gi mer kontinuitet mellom skolearbeidet og leksene. Denne store skolen brukte i alt hele 33 timer på leksehjelp i uka, for at hver elev skulle få én time. Åtte av ti elever på 1.–4. trinn på skolen deltok i leksehjelpen. Den høye deltakelsen innebar at elever som trengte lite hjelp, ble fort ferdige og måtte

aktiviseres på andre måter. Slik det lille situasjonsbildet innledningsvis i denne artikkelen viste, var ordningen her preget av en ambisjon om å gi mest mulig tilbud til flest mulig elever. Assistentene krakk likevel ikke å hjelpe alle elever. Dette førte til at en del av dem, deriblant Emil, ikke opplevde støtte i læringsarbeidet eller videre mestring. Her ser vi hvordan et mål om å inkludere alle gjør at noen – de som trenger mest hjelp – lett faller av lasset.

Ledelsen ved Sør la vekt på at leksehjelp var frivillig, og at en derfor ikke kunne legge ordningen i ordinær skoletid. Lokalene var også andre enn de som normalt ble brukt til undervisning. Det gjorde det lettere å skille leksehjelp fra undervisning, men samtidig skapte det uro blant elevene. Hensynet til kontinuitet var søkt ivaretatt ved at assistentene på leksehjelpen også var assistenter i ordinære skoletimer. Foreldre vi snakket med her, mente at kontinuiteten, og det at leksehjelperne hadde god tid til hvert barn, var viktigere enn den formelle kompetansen. Dette står i kontrast til foreldreuttalelser ved Vest, der foreldrene vi snakket med var skeptiske til kvaliteten på leksehjelpen. Denne forskjellen kan delvis henge sammen med sosial ulikhet på skole- og lokalsamfunnsnivå, men det kan også ha sammenheng med at målgruppa for leksehjelpen var forskjellig. Mens det på Vest var overveiende elever med stort behov for hjelp som deltok, var det motsatte tilfelle ved Sør.

Når alle skal med

Vår analyse viser at når ordningen for leksehjelp skal implementeres, oppleves dette på alle nivåer som en konflikt mellom de tre individuelle målsettingene på den ene siden og målsettingen om utjevning på den andre siden. Konflikten utløses fordi det poengteres at leksehjelpstilbudet ikke skal være et tilbud bare for svake elever, men være for alle. Slik ønsket man å unngå at ordningen skulle virke stigmatiserende.

Når vi her har beskrevet hvordan ordningen ble implementert, er det fordi dette henger tett sammen med hvorfor ordningen i praksis viste seg å ikke oppfylle alle målsettingene. Både kommuner og skoler ble nødt til å ta noen valg for å få ordningen til å fungere best mulig under lokale forhold. Noen sentrale prioriteringsvariabler går igjen i våre eksempler. Dette er voksen-tetthet, pedagogisk kompetanse, timetall, innhold, og deltakerandel. Fra statlig hold er disse variablene sidestilt, mens det er store forskjeller i hva skoleiere legger vekt på, i hvilken grad de legger føringer for tolkninger og lokale tilpas-

ninger, og hvilke prioriteringer skolene har gjort.

Skolene Nord og Sør prøvde hver på sin måte å tilby en ordning som kom nærmest mulig opp til lov og forskrift. Den store forskjellen mellom disse to var andelen elever som deltok, selv om skolene selv ikke hadde gått inn for å påvirke denne andelen. Ved begge disse skolene framsto ordningen som bra nok for de fleste som deltok, mens de svakeste elevene ikke hadde like stort utbytte av ordningen. Ved Nord skjedde dette fordi leksehjelperne ikke hadde nok tid til hver enkelt. Ved Sør skjedde det fordi de svakeste elevene ikke deltok. Dermed kan leksehjelpen vise seg å forsterke eksisterende sosiale forskjeller mellom elever, snarere enn å jevne dem ut.

Ved Øst og Vest hadde skoleledelsen, dels i samråd med lærerne, foretatt klare prioriteringer som lå i hver sin ytterkant av lov og forskrift. Sammenligner vi Øst og Vest, ser vi forskjeller i lokal tilpasning. Øst, som lå i et område med dårligere familieøkonomi og høy andel innvandrerbakgrunn, ga alle elever leksehjelp, men lot ansvaret for kontroll av leksearbeidet ligge hos foreldrene. Her var innholdet i leksehjelpen en gjennomgang av første del av arbeid som skulle gjøres hjemme. Motsatt ga Vest, som lå i et område med høy gjennomsnittlig inntekt og lav andel innvandrerbakgrunn, leksehjelp bare til noen få og spesielt hjelpetrengende elever. Det ble heller ikke forutsatt at foreldrene til disse elevene skulle følge opp leksearbeidet. Innholdet i leksehjelpen var her alle de oppgavene som var gitt i hjemmelekse, og som de fleste elevene ved skolen gjorde hjemme. De to skolene har samme skoleeier, som overlot ansvaret for utformingen av tilbudet til den enkelte skole. Resultatet ble at målgruppen ble definert forskjellig på de to skolene, og elevenes foreldre ble gitt ulikt ansvar.

Dette kan illustrere et hovedfunn ved implementeringen av leksehjelp, der kommuners og enkeltskolers tolkning og prioritering på bakgrunn av lokale forhold og budsjetter kan føre til at tiltaket ved skolene Vest og Nord i praksis beveger seg bort fra statens overordnede politiske målsettinger. Ved Vest skjedde dette fordi tiltaket var rettet inn mot de svake elevene, mens på Nord, hvor de fleste elevene deltok, fikk elevene likevel ikke den hjelpen de trengte. Slik Vike (2004) skriver, kan dette forklares med et kapasitetsproblem i velferdsstaten. Samtidig mener vi, med Jules & Good (2014) og Lewis & Smith (2014), at en slik sammenheng ikke må oppfattes som deterministisk, til tross for at innføringen av rett til leksehjelp for 1.–4. trinn bidro til å utvide kommunenes ansvar som skoleeiere.

Implementeringen av leksehjelpen innebar vanskelige valg og avveininger

for skoler og skoleeiere. I kraft av sin firedelte målsetting bærer leksehjelpsordningen i seg en spenning mellom å skulle favne alle elever og samtidig bidra til sosial utjevning. Det forutsettes at det første skal lede til det siste, uten at det i de statlige styringsdokumentene blir gjort rede for hvordan dette skal skje. I implementeringen av leksehjelp har vi sett dette spenningsforholdet gi utslag i avveininger mellom ulike og viktige hensyn som ikke kunne realiseres samtidig, slik som høy voksentetthet opp mot pedagogisk kompetanse, eller høy elevdeltakelse mot individuelt tilpasset leksehjelp. De økonomiske rammene for ordningen ga ikke rom for både høy voksentetthet og høy pedagogisk kompetanse i leksehjelpen. Dermed måtte skolene velge og tilpasse sine valg i spenningsfeltet mellom disse godene etter hva som framsto som mulig å få til, og hvilke hensyn som var viktigst i den lokale konteksten. Disse valgene ble gjort i valg av organisering av leksehjelpen, og på bakgrunn av kjennskapet skoleledelsene og skoleeierne hadde til elevenes behov, foreldrenes kompetanse og kapasitet, og tilgjengelige ressurser ved skolen og i lokalmiljøet.

Nord var den av ”våre” fire skoler som la seg nærmest opp både mot ordningens målsettinger og dens målgrupper, slik statlige styringsdokumenter beskrev dem. Denne skolen kom relativt langt i å oppnå ”både-og” i implementering og praksis. Skolen hadde en høy andel av elever som deltok i ordningen, samtidig som den ga et så høyt timeantall og andel pedagoger i ordningen som det var mulig å få til. Dette var som nevnt Emils skole. Nettopp fordi hans skole lå så nær opp til ordningens intensjoner, ble det ekstra tydelig at ordningen var utformet på et vis som fremfor alt illustrerer paradoksene i et tilbud for alle som skal løfte frem de svake. Nord strakte seg langt i alle retninger, og kom dermed til kort spesielt i å oppfylle de svake elevenes behov.

Avslutning

Gjennom å følge innføringen av en universell leksehjelpsordning fra ”idé og målsetting” til ”forskrift og høringsrunder” og til slutt ”implementering og praksis”, synliggjør analysen den enorme kompleksiteten involvert i en slik prosess. For oss som forskere har den også vist seg å bli en nyttig øvelse i å bruke paradokset metodisk, som informasjonskilde i utforskningen av komplekse organisasjoner. Denne kunnskapen har overføringsverdi til forskning

også på andre områder, som øvrig skoleforskning, forskning i helsesektoren, og i velferds- og andre organisasjoner mer generelt. At tiltak og ordninger får andre virkninger enn planlagt, er ikke oppsiktsvekkende. Det interessante er hvordan disse andre virkningene blir til, som en del av omgivelser der en ikke kan "kontrollere for alt". Som vist i denne artikkelen, kan det være innebygde paradokser i den enkelte ordning som gjør at resultatene av et velferdstiltak ikke blir som forutsatt. Dette forsterkes ved at selve implementeringen av ordningen preges av dilemmaer, der aktørene på alle nivåer forsøker å oppnå best mulig resultater i sin lokale kontekst innenfor de universelt gjeldende rammebetingelsene.

Noter

1. Kunnskapsdepartementet 2.11.2009: "Høring – Forslag til endring i opplæringslov og privatskolelov – Leksehjelp, Skyss og Politiattest"
2. Strategidokumentene er høringsvar og saksframlegg til lokalpolitisk behandling i 19 kommuner fra høsten 2009 og våren og tidlig høst 2010.

Referanser

- Bakken, A. (2010). *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år. Kjønn, minoritetsstatus og foreldrenes utdanning*. NOVA-Rapport 9/2010. Oslo: Norsk institutt for studier om oppvekst, velferd og aldring.
- Bakken, A. og Elstad, J.I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. NOVA-rapport 7/2012. Oslo: Norsk institutt for studier om oppvekst, velferd og aldring.
- Haug, P. (red.) (2004). *Resultat frå evalueringa av Reform 97*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Haugsbakken, H., Buland, T. m.fl. (2009). *Leksehjelp – ingen tryllestav? Slutt-rapport fra evalueringen av prosjekt leksehjelp* (Vol. SINTEF A9396). Trondheim: SINTEF.
- Heath, A.F., Rothnon, C. m.fl. (2008). The Second Generation in Western Europe: Education, Unemployment, and Occupational Attainment. *Annual Review of Sociology*, 2008(34): 211–235.
- Imsen, G. (2003). *Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte. En empirisk studie av grunnskolen 4., 7. og 10. trinn*. Trondheim: Tapir.

- Jules, C. & Good, D. (2014). Introduction to Special Issue on Paradox in Context Advances in Theory and Practice. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50(2), 123–126.
- Lauglo, J. (1996). *Motbakke, men driv?* Oslo: Ungforsk.
- Lewis, M.W. & Smith, W.K. (2014). Paradox as a Metatheoretical Perspective: Sharpening the Focus and Widening the Scope. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50(2), 127–149.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145–174.
- Mischen, P.A. & Jackson, S.K. (2008). Connecting the dots: applying complexity theory, knowledge management and social network analysis to policy implementation. *Public Administration Quarterly*, 32(3), 314–338.
- Morin, E. (2008). *On complexity*. Cresskill, New Jersey: Hampton Press.
- Seeberg, M.L., Seland, I. & Hassan, S.C. (2012). ”Litt vanskelig at alle skal med!” Rapport 1: evaluering av leksehjelptilbudet 1.–4. trinn. NOVA-rapport 3/2012. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sejersted, F. (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Telhaug, A.O. & Mediås, O.A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger: fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser: den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.
- Walby, S. (2007). Complexity theory, systems theory, and multiple intersecting social inequalities. *Philosophy of the Social Sciences*, 37(4), 449–470.

Abstract

In complex settings, policy interventions often have unexpected effects because of unforeseen elements and events in the surroundings. Inherent paradoxes within any given intervention may also lead to unintended results. In the latter case, the very implementation of the measure may be marked by dilemmas, which can only be solved through priorities and compromise. In 2010, Norway introduced the right to homework assistance for all children in the first four years of primary education. We look at the implementation and practice of this new universal scheme at four schools, and ask what happens when all-encompassing actions are aimed at levelling out social differences. In the article, we give a brief outline of the background for the new homework assistance scheme, and show how legal and policy documents were interpreted by different actors. School leadership and teaching staff needed to discuss the aims and objects in order to implement homework assistance both in compliance with the regulations and with the general objectives of the new measure. We found that in the new homework assistance scheme, inherent tensions between "including every child" and "levelling out social differences" caused dilemmas at all levels and stages in the implementation process. This resulted in very different local practices. We explain these differences in terms of local adaptations to the dilemmas arising from the paradox inherent in the scheme itself.schools.itself.

Keywords: social inclusion, social differences, homework assistance, implementation, dilemmas, paradox