

# Masteroppgave 2010

*Mellom pedagogikk og integreringspolitikk.  
Søkelys på reformen i opplæringen norsk og  
samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter  
Introduksjonsloven av 2005.*

**Nina Reksten**



Masteroppgave

Masterprogrammet i Utdanningsledelse

INSTITUTT FOR LÆRERUTDANNING OG SKOLEUTVIKLING

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2010

## Forord

Å begi seg på en mastergrad- og oppgave i godt voksen alder ved siden av full jobb og barnebarn er galskap, selvplaging, – og litt moro. Det hjelper at dette masterkonseptet er ”erfaringsbasert”. Allikevel er det ikke lett å få tid til å skrive, tenke og reflektere i en travel hverdag. Man lærer seg å prioritere bedre, og ikke bruke tid på uvesentlige ting, – som det er verdifullt å være seg bevisst uansett, mastergrad eller ikke. Fra et helhetlig synspunkt er det likevel åpenbart riktig å prioritere mennesker fremfor oppgavearbeid, og å bruke tid på barnebarn på fire, kanskje endog være et ”Vygotsky-stillas” for barnet, er viktigere enn å klare mastergraden innenfor den normerte rammen på fire år for deltidsstudenter. Samtidig er det ekstra fascinerende å følge utviklingen til et nytt lite menneske når man skriver om, og arbeider i, organisasjoner som arbeider med læring.

Arbeidet med oppgaven har gitt meg nye begreper og ny innsikt i hvordan ”min” opplæringsform, norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, fungerer, ikke minst sett i et styringsperspektiv. Selv om jeg arbeider i voksenopplæringen, som har pedagogikk som sitt hovedanliggende, er jeg vel så interessert i styring, makt, politikk og juss som i pedagogikken i opplæringen. Jeg har da også en av hovedarbeidsoppgavene mine knyttet til intern og ekstern opplæring og informasjon om lover og regelverk i voksenopplæringen. Det dreier seg også om fortolkning, men ikke for å se opplæringen i en større sammenheng, slik jeg ønsker i denne oppgaven, men for å forstå, forenkle og operasjonalisere regelverket til praktisk bruk.

Det er skrevet lite om denne opplæringen, så hvis denne oppgaven bidrar til å gi noen kolleger, ledere og politikere ny kunnskap og nye perspektiver, er det en bonus.

Takk til intervjuobjektene mine, som gav meg tid i en travel hverdag, og som til og med synes det var morsomt og lærerikt å reflektere over arbeidsdagen og rammen for opplæringen i intervjuet. Takk til tålmodig familie, takk til Tone, som har lånt meg øre og tid, til Hilde for kritiske, men alltid relevante innspill, og til Kirsten Sivesind for poengtert veiledning, interesse, tålmodighet og ikke minst fleksibilitet!

# Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>INNHold</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUNN OG VALG AV TEMA .....	6
1.2 NORSK FOR VOKSNE INNVANDRERE, HISTORIKK OG BAKGRUNN .....	7
1.3 MÅL, HOVEDTEMA OG PROBLEMFOMULERING .....	9
1.4 ARBEIDSPROSESS .....	11
1.5 TILKNYTNING TIL PROSJEKT .....	12
1.6 DISPOSISJON FOR VIDERE KAPITLER .....	12
<b>2. TEORI</b> .....	<b>13</b>
2.1 INNLEDNING OG MODELL .....	13
2.2 ET FORTOLKENDE PERSPEKTIV .....	15
2.3 ET SYSTEMPERSPEKTIV .....	16
2.4 KVALITETSKATEGORIER I STYRING AV UTDANNELSE .....	17
2.5 STYRING OG STYRINGSMIDLER, RAMME- OG REGELSTYRING .....	19
2.6 KVALITETSSTYRING SETT I ET SYSTEMPERSPEKTIV .....	21
2.7 LÆREPLANER .....	24
2.8 KOMMUNAL STYRING OG SAMVIRKE MELLOM NIVÅER .....	26
2.9 LOKAL PROSESSKVALITET .....	27
<b>3. METODE</b> .....	<b>32</b>
3.1 METODOLOGISK GRUNNLAG FOR DOKUMENTANALYSE .....	32
3.2 DESIGN, UTVALG OG METODE I INTERVJUUNDERSØKELSEN .....	33
3.3 KVALITETSKRAVENE VALIDITET OG RELIABILITET I INTERVJUUNDERSØKELSEN .....	34
3.4 PRESENTASJON AV DE INTERVJUEDE LEDERNE OG VOKSENOPPLÆRINGSENTRENE .....	36

3.5	INTERVJUPROCESS OG INTERVJUGUIDE.....	37
3.6	GENERALISERING AV RESULTATER I INTERVJUUNDERSØKELSEN.....	38
3.7	ETIKK.....	39
<b>4.</b>	<b>OFFENTLIGE DOKUMENTER KNYTTET TIL INTRODUKSJONSLOVEN .....</b>	<b>40</b>
4.1	INNLEDNING, TEORETISK BAKGRUNN FOR INNHOLDSANALYSEN .....	40
4.2	FORMÅL OG RETTSLIGE RAMMER .....	41
4.3	STYRINGSASPEKTER.....	43
4.4	LÆREPLANEN, OVERORDNEDE OG KONKRETE MÅL .....	46
<b>5.</b>	<b>INTERVJUENE.....</b>	<b>48</b>
5.1	INNLEDNING.....	48
5.2	OM RAMMEBETINGELSENE (SPM 1–4) .....	48
5.3	REFLEKSJONER RUNDT LEDELSE (SPM 5–8).....	50
5.4	POLITIKK, STYRING, SYSTEMSKIFTE? (SPM 9–13).....	53
<b>6.</b>	<b>ANALYSE OG DRØFTING AV REFORMEN.....</b>	<b>55</b>
6.1	INNLEDNING.....	55
6.2	RAMMER/STRUKTURKVALITET OG SAMVIRKNINGER .....	56
6.3	PROSESSKVALITET .....	61
6.4	PROSESSKVALITET, LOKAL LEDELSE .....	63
6.5	RESULTATKVALITET. SAMVIRKE MELLOM ULIKE MÅL, MÅL- OG RESULTATSTYRING.....	66
6.6	LÆREPLANEN .....	69
6.7	STYRING.....	73
6.8	RAMME- OG REGELSTYRING .....	73
6.9	KVALITETSSTYRING .....	76
<b>7.</b>	<b>OPPSUMMERING OG DISKUSJON, VEIEN VIDERE.....</b>	<b>81</b>
7.1	OPPSUMMERING OG DISKUSJON I FORHOLD TIL PROBLEMFOMULERING.....	81

7.2	VEIEN VIDERE .....	85
7.3	ETTERSKRIFT .....	86
	<b>KILDELISTE.....</b>	<b>87</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn og valg av tema

1. september 2005 ble opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere lovregulert. Opplæringen ble hjemlet i Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv, ”introduksjonsloven”, med forskrifter (H-20/05). Endringene i opplæringen som kom gjennom denne loven, er så vidt store og gjennomgripende at jeg betegner dem som uttrykk for en reform. Reformen og det nasjonale og lokale arbeidet med den er temaet for denne masteroppgaven.

Hvorfor skrive en masteroppgave om denne reformen? Reformen og norskopplæringen er et variert og omfattende fagområde med stor samfunnsmessig betydning. Opplæringen er spesiell fordi den har integreringspolitiske sider og mål i tillegg til pedagogiske mål og utfordringer, og også er knyttet til utlendingsloven og statsborgerloven. I lys av utfordringer i vårt flerkulturelle samfunn er det behov for mer kunnskap om opplæringens betingelser og mål. Likevel har reformen til nå fått lite oppmerksomhet både fra politikere, forskere, innvandrerorganisasjoner og skolelederutdannelser. Selv innenfor fagmiljøet i voksenopplæringen og hos skoleeiere mangler det kunnskap om rammer, styring og mål i opplæringen. Oppgaven er ment som et bidrag til at flere kan sette seg inn i feltet.

Selv har jeg levet med denne reformen fra jeg som nokså fersk rådgiver og informasjonsmedarbeider i voksenopplæringen skrev innspill til høringen om den nye ordningen for norskopplæring til Kommunal- og regionaldepartementet, KR D, høsten 2003. Senere har jeg vært med på å utvikle Nasjonalt introduksjonsregister, NIR, et datasystem som til dels er en operasjonalisering av loven og noen av forskriftene. Fra loven ble satt i kraft høsten 2005 har en del av jobben min vært å støtte lokale ledere og ansatte med kunnskap om lov og forskrifter, noe som kan ses på som en ledelsesoppgave innenfor en utvidet forståelse av utdannelsesledelse. Her er jeg enig med Abusland (2006:62), som understreker at skoleledere ofte må gjøre vurderinger og ta avgjørelser i spørsmål som er regulert av rettsregler. Som jeg vil prøve å belyse,

er kunnskap på skolenivå om lov og forskrifter/regler grunnleggende nødvendig innenfor denne opplæringen. Det er derfor mange grunner til at reformen i norskopplæringen er tema for denne masteroppgaven.

## 1.2 Norsk for voksne innvandrere, historikk og bakgrunn

For å gi innblikk i norskopplæringen og i hvilke endringer reformen innebærer, innleder jeg med en kort historikk. Forenklet brukes flyktningbegrepet her om asylsøkere som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag, kvote-/overføringsflyktninger samt familieegjenforente med personer i disse gruppene. Arbeidsmigranter og deres familier regnes som innvandrere.

Offentlig norskopplæring for voksne innvandrere startet på 1970-tallet med kurs for innvandrere. Fra 1982 ble opplæringen utvidet til også å omfatte flyktninger. Rammene for de første læreplanene i 80-årene var timebasert opplæring ut fra oppholdsgrunnlag, der flyktninger fikk flere timer enn arbeidsinnvandrere. Timerammen per deltager har økt gjennom årene, fra 240 til opptil 3000 timer. I 1998 kom Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere (KUF:1998). Opplæringen og læreplanen ble nivåbasert ut fra deltagerens utdannelsesbakgrunn, men med øvre grense på 3000 timer for dem med utdanning på grunnskolenivå eller mindre, og grense på 850 timer for dem med bedre utdannelsesbakgrunn. Ingen av læreplanene har vært obligatoriske, bare veiledende.

Krav til utdanning for lærere i denne typen opplæring har vært i form av ”bør-krav”, og det har vært, og er, opp til den enkelte kommune å definere både minimumskrav og om de vil kreve tilleggsutdanning for lærere i norskopplæringen.

De siste ti årene frem til 2007 har det rundt regnet vært over 20 000 deltagere i norskopplæringen per år, nesten 30 000 i 2003 (Norberg 2008: 99-108). Det var en kommunal plikt å tilby opplæring. Selv om det ikke var lovfestet individuell rett til opplæring, var det i praksis gratis tilbud til nesten alle voksne innvandrere og flyktninger, men med innstramminger fra 2004. Frem til høsten 2005 var opplæringen finansiert med direkte statlig refusjon til kommunen i kroner per lærertime og

elevtime. Timerefusjonsordningen ble betraktet som romslig (Norberg 2008: 51, 91, 100). Det var ingen plikt til å gjennomføre opplæringen, og bare en liten andel av deltagerne tok daværende norskprøve. Omfanget av opplæringen ble registrert i Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), som viser antall deltagere, antall ansatte, årsverk og deltagertimer, men det var ingen registrering på nasjonalt nivå av gjennomføring, avbrudd, årsaker til avbrudd med mer.

Myndighetene var bekymret over økende ressursbruk i perioden frem til 2004, da det ble bevilget en milliard over statsbudsjettet til norskopplæring. Samtidig var opplæringen preget av dårlig gjennomstrømning på grunn av ”et avbrutt, lite kontinuerlig og lite intensivt læringsløp” (Ot.prp. 50 (2003-2004):16, 22). Store utgifter, lite effektiv opplæring og jevnlig offentlig debatt om innvandring og integrering kan være bakgrunnen for et politisk ønske om endring i norskopplæringen. Fra 2003 forberedte regjeringen Bondevik II en reform i norskopplæringen gjennom Ot.prp. 50 (2003-2004), etter forarbeid i St. meld. nr. 17 (2000–2001), Asyl- og flyktningspolitikken i Norge (Stoltenberg I). Forarbeidene til introduksjonslovens del om norsk og samfunnskunnskap er fra omtrent samme periode som Kunnskapsløftet.

I motsetning til annen opplæring for voksne ble norskopplæringen ikke lagt inn i opplæringsloven, men i introduksjonsloven fra 2003, som til da omhandlet introduksjonsprogram, en mottaksordning for flyktninger. Introduksjonslovens nye del om opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble vedtatt høsten 2004 og har med forskrifter vært gjeldende fra 1. september 2005.

I denne oppgaven ser jeg lov, læreplan og kvalitetssystemer som deler av en utdannelsesreform. Sivesind, Bachmann og Afzar (2003:4) oppsummerer kompleksiteten i utdannelsesreformer slik:



*Utdanningsreformer er løsninger på politiske og administrative problemer som gjelder utdanningssystemets innhold og form. Beslutningene som tas i dette arbeidet, er mange, kompliserte og uensartede. (...). Beslutningene kan gjelde de økonomiske vilkårene for utdanningen, den politiske legitimeringen av utdanningssystemet, lovgivningen, styringsstrukturer, organiseringen av skoleslag, klasser og trinn, tidsbruk og timefordeling, og sist, men ikke minst, innholdet i det utdanningstilbudet som gis. I det siste tilfellet dreier det seg om læreplanreformer.*

Reformen i norskopplæringen fra 2005 innebærer nesten alle endringene som er nevnt ovenfor, og er en stor endring i forhold til rammene denne opplæringen hadde tidligere. Ikke minst kan reformen ses på som svar på politiske og administrative problemer, slik jeg har beskrevet bakgrunnen for den. Reformen har medført juridiske, styringsmessige, administrative og pedagogiske endringer, som jeg vil dokumentere og drøfte videre. Alle disse endringene har betydning for forholdet mellom pedagogikk og integreringspolitikk, som oppgavetittelen antyder.

### 1.3 Mål, hovedtema og problemformulering

Selv om ”all forskning har til hensikt å kunne trekke slutninger utover de umiddelbare opplysningene som samles inn” (Johannesen, Tufte & Christoffersen 2006:200), har jeg ikke noen ambisjon om å utvikle ny teori gjennom en masteroppgave. Formuleringen om at det i ”kvalitative studier dreier seg om overføring av kunnskap i stedet for generalisering” (Johannesen, Tufte & Christoffersen 2006:200) passer bedre for mitt prosjekt. Gjennom å beskrive denne opplæringen har jeg likevel en ambisjon om å bidra til kunnskapsutvikling i, og om, reformen og reformarbeidet, siden det er skrevet lite om dette feltet før.

Det første målet i denne oppgaven er å gi en faktabasert beskrivelse av reformen. Sentrale elementer er politiske intensjoner, rettslige rammer, styring, pedagogiske mål og kvalitetsbegrep/kvalitetsstyring. Dette baserer jeg på innholdsanalyse av et utvalg relevante offentlige dokumenter.

Det andre målet er å undersøke hvordan reformen i form av styringsdokumenter, inkludert ny læreplan, oppfattes og iverksettes lokalt, i hovedsak på skolenivå. Dette

handler om skoleledelse og betydningen av hvordan ledere tolker og responderer på oppdraget sitt i sin lokale kontekst. Dette blir belyst gjennom intervjuer av ledere på tre voksenopplæringscentre, som beskriver ledelsesoppdraget sitt gjennom hvordan de følger opp reformkrav slik de tolker dem, løser aktuelle problemer, gjennomfører endringer og forholder seg til ny mål- og resultatstyring og ny regelstyring.

Det tredje målet er å drøfte reformen og samvirkningen mellom både nasjonalt og lokalt nivå og mellom elementer i reformen med bakgrunn i dokumentanalysen og intervjuene. Oppnår staten det den ønsker gjennom denne reformen i lys av rammebetingelsene og hva skoleledere oppfatter og iverksetter? Jeg drøfter og problematiserer rundt flere sider ved reformen som rammer, innhold, mål og kvalitet, og anser både mål- og resultatstyring og regelstyring som viktige i reformen. Noen av rammebetingelsene i loven blir sett mot aktuelle og generelle utviklingstrekk i styring av utdanning som accountability/ansvarliggjøring og New Public Management (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid & Roness: 2007:99). På noen områder undersøker jeg også om reformen og Kunnskapsløftet har felles trekk.

Oppgaven beskriver reformen i norskopplæringen i hovedsak på to nivå: de statlige føringene og hvordan tre utvalgte skoler arbeider med opplæringen på bakgrunn av reformdokumentene. Rollen til skoleeier, mellomnivået, drøftes også, men mindre inngående. Det må uansett påpekes at samspillet mellom skoleeier og skolenivå kan ha endret seg fra 2005 både på grunn av rettsliggjøringen av opplæringen og bruken av mål- og resultatstyring. Jeg prøver å se de ulike nivåene og styringsmidlene i sammenheng for blant annet å prøve å forstå kompleksiteten i styringen, og er opptatt av samvirkning mellom rammebetingelser, kvalitetsdimensjoner (mål og resultater) og styring/ledelse. Opplæringen blir drøftet både ut fra hva mine informanter og hva jeg selv oppfatter som sentrale elementer med grunnlag i rammebetingelsene. Ved å bruke relevant teori prøver jeg å utvikle et analytisk perspektiv på hva vi i norskopplæringen arbeider med i hverdagen. Slik håper jeg å bidra til en bredere kunnskapsbase.

Problemstillingene og forskningsspørsmålene i oppgaven er spørsmål som med hensikt skal gi rom for relativt detaljerte beskrivelser og flere perspektiver på reformen i opplæringen:

1. Hva kjennetegner reformen i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 2005?

- Hva er de rettslige rammene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap?
- Hvordan beskriver reformdokumentene strukturelle rammer, innhold, mål og resultater for opplæringen?
- Hvordan beskriver reformdokumentene styringsformer for opplæringen?

2. Hvordan responderer ledere på reformen lokalt?

- Hvordan tilrettelegger ledere rammebetingelser, mål, innhold og resultater?
- Hvordan ledes reformarbeidet?

3. Hvordan samvirker elementene i reformen sett i lys av reformdokumentene og lokal ledelse?

Dette gir anledning til å drøfte hvordan reformen fungerer i spennet mellom politiske betingelser og forventninger vs. pedagogisk praksis, der ledelse og struktur- prosess- og resultat kvalitet er sentrale dimensjoner. Rettsliggjøring og mål- og resultatstyring er interessant teoretisk, og blir belyst videre som uttrykk for ulike styringsformer.

## 1.4 Arbeidsprosess

Arbeidet med oppgaven har pågått periodisk fra våren 2008 til våren 2010. Metodisk har jeg både gjennomgått og diskutert et utvalg relevante dokumenter og gjennomført en semistrukturert intervjuundersøkelse med fire skoleledere på tre voksenopplæringsentre. Perioden januar-april 2008 ble i noen grad brukt til vurdering og lesning av teori samt til å utarbeide, pilotere og justere intervjuguide. I

april-juni 2008 ble intervjuene gjennomført. Jeg har forsøkt å anvende teori i alle fasene, både i utvikling av intervjuguide, innhenting og systematisering av materiale og i analyse og drøfting av resultater, som har gått parallelt med skriveprosessen.

## 1.5 Tilknytning til prosjekt

Denne masteroppgaven viderefører teoretiske perspektiver som er utviklet innenfor ASAP (Achieving School Accountability in Practice) (Langfeldt, Elstad og Hopman 2008) og er tilknyttet en oppfølgingsstudie ved ILS: The Design and Use of Curriculum Standards. The Global Influence (Sivesind 2010).

## 1.6 Disposisjon for videre kapitler

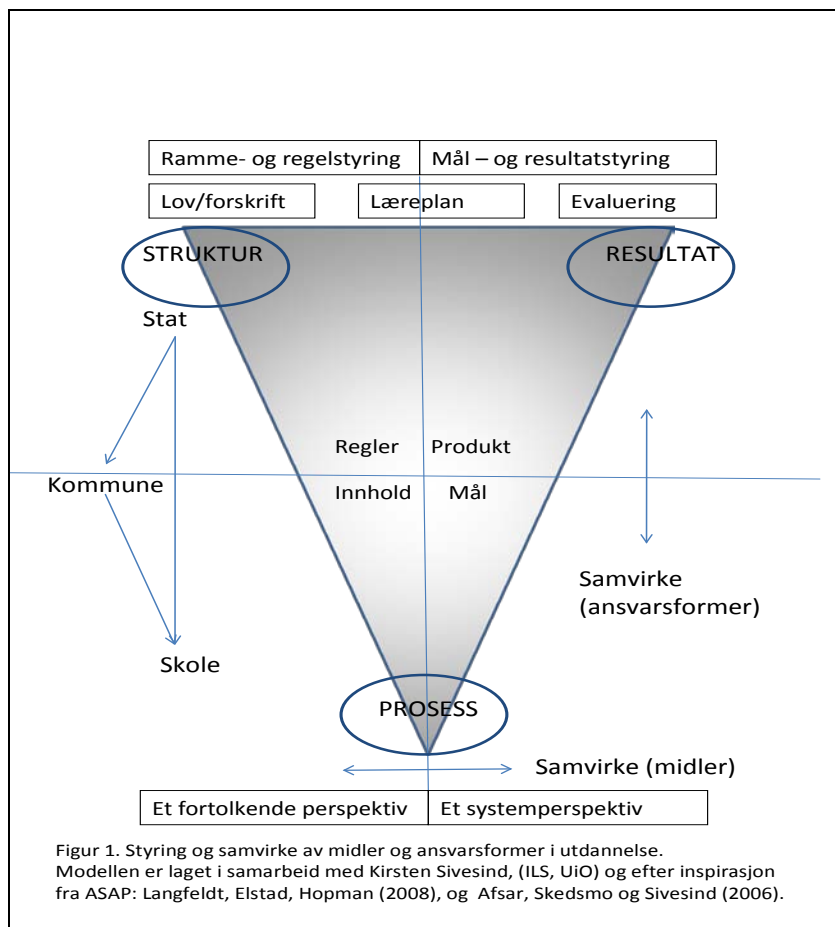
Det har vært en utfordring å lage en god struktur i oppgaven både i forhold til teoretiske vinklinger og fordi jeg kombinerer to forskjellige typer data, både fra dokumenter og intervjuer. Oppgaven er bygget opp slik: I kapittel 2 presenterer jeg det teoretiske grunnlaget for oppgaven. I kapittel 3 presenterer jeg metodisk grunnlag for dokumentanalysen og intervjuundersøkelsen, og behandler generalisering og etikk kort. Kapittel 4 er en innholdsanalyse av offentlige dokumenter relatert til denne opplæringen/reformen. Dette er en beskrivende del og knytter seg mest til spørsmål 1: Hva kjennetegner reformen i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 2005? I kapittel 5 refereres kort intervjuene med skoleledere, ut fra spørsmål 2 om hvordan ledere responderer på reformen lokalt, og spørsmål 3 om hvordan elementene i reformen samvirker sett i lys av reformdokumentene og lokal ledelse. Svarene fra informantene presenteres tematisk, og drøftes i neste kapittel. I kapittel 6 drøftes reformen på et bredt grunnlag ut fra spørsmål 3: Hvordan samvirker elementene i reformen sett i lys av reformdokumentene og lokal ledelse? Dokumentanalysen og intervjuene ses i sammenheng og i lys av relevant teori, og kvalitetsdimensjonene i opplæringen drøftes. Kapittel 7 inneholder en kort oppsummering og slutningene jeg trekker i denne oppgaven. Mulige områder for videre undersøkelser innenfor dette feltet skisseres.

## 2. Teori

### 2.1 Innledning og modell

I kapittel 2 presenteres teorigrunnlaget for oppgaven. Teori som gir faglig grunnlag for analyse av offentlige dokumenter og styring og ledelse av utdanning utgjør en viktig del av konteksten i både dokumentanalysen og resten av oppgaven, og bidrar til at dokumenter og intervjuer ses både i et systemperspektiv og i et fortolkende perspektiv med fokus på styring og ledelse. Slik teori er litteratur om offentlig forvaltning, styring og læreplaner.

Modellen under visualiserer ulike teoretiske perspektiver som kan anvendes for å analysere opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.



Her skisseres rammer og noen former for styring i et fortolkningsperspektiv på den ene siden, og med en evaluering/resultatdimensjon sett i et systemperspektiv som den andre delen. Som det vil fremkomme videre, kan læreplanen i denne opplæringen ses som et hybrid styringsmiddel, med en resultatside, en innholdsside og en strukturside. Modellen illustrerer også nivåene i styring, fra det nasjonale til det lokale, delt i skoleeiernivå og skolenivå, og forholdet mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet. En viktig problematisering er også hvordan elementer i reformen samvirker.

Med styringsmidler mener jeg lov, forskrifter, inkludert læreplan, og evaluering som vektlegger mål og resultater. Disse er styringsdefinert av staten, dvs. virkemidler staten bruker for å styre. Styringsmidlene opererer/virker på ulike nivåer, både sentralt/statlig og lokalt (kommune/skole). Styringsmidlene binder politikk og statlig styring sammen med praksis.

Sentrale styringsformer i denne opplæringen er ramme- og regelstyring og mål- og resultatstyring/kvalitetsstyring. I modellen, og i oppgaven, er ramme- og regelstyring sett i et fortolkende perspektiv, mens mål- og resultatstyring er sett i et systemperspektiv, se figur 1. I ramme- og regelstyring inngår også f. eks. legal, økonomisk og ideologisk styring, jf Lundgrens kategorier (1990:38, 39).

Jeg bruker også begrepet reformelementer i teksten. De kan beskrives som analyseenheter som inngår i styringsmidlene og som beskriver hva reformen handler om. I figur 1 er de angitt blant annet som regler, innhold, mål, produkt og resultater. Jeg ser også ikke-pedagogiske mål/regler om bosetning/statsborgerskap som slike analyseenheter.

I vurderingen av reformen er kategoriene struktur-, prosess- og resultat-kvalitet overordnet styringsmidlene og vurderes på ulike nivåer: sentralt/statlig og lokalt (kommune/skoleeier og skole).

Disse kvalitetene, fortolkningene og nivåene er også strukturerende for hva som behandles i denne oppgaven. Videre i dette kapitlet beskrives først et fortolkende

perspektiv og et systemperspektiv på reformen, så presenteres ulike teoretiske vinklinger. Noen steder kommenterer jeg teoriens relevans i for reformdokumentene for å gi forståelse av opplæringens karakter. Jeg henviser til den samme teorien der det er relevant utover i oppgaven, primært i kapittel 6.

## 2.2 Et fortolkende perspektiv

Et hermeneutisk perspektiv synes som et godt utgangspunkt for å studere både intervjuene og dokumentene. Det innebærer blant annet å gjøre en analyse av innholdet i sentrale dokumenter ut fra et fortolkende formål. Ved å ha et hermeneutisk, fortolkende perspektiv prøver man å se både deler og helhet i det man studerer samtidig. Fortolkning består i stadige bevegelser mellom helhet og del, mellom det man skal fortolke og konteksten det skal fortolkes i, og mellom det man skal fortolke og egen forforståelse, sier Johannesen, Tuft & Kristoffersen (2006:314). I tolkning av tekst må fortolkning av deler av teksten ses i sammenheng med hele teksten, og omvendt, helheten fortolkes også ut fra forståelsen av delene. Det fortolkende perspektivet knyttes her til styringsformene som tas i bruk i reformen, primært i lov og læreplan. Fortolkning mer generelt er å se elementer, for eksempel resultater, i en sammenheng som gjør at man forstår hvilken betydning man kan tillegge det som undersøkes (2006:317). Slik jeg forstår dette, gir denne måten å tenke på anledning til å studere hvordan elementer henger sammen og relateres til hverandre, her i reformen i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, med fokus på sentrale tema. Ut fra denne tankegangen har jeg gjort en tematisk oppsummering av intervjuene i kapittel 5.

En hermeneutisk tenkemåte har også betydning for måten jeg analyserer tekster på, gjennom å sette sammen analysedeler til helheter ved å analysere dokumenter, meningsenheter, til større tematikker. Først ønsker jeg å beskrive reformen konkret gjennom å beskrive fakta og hendelser slik de fremtrer i reformdokumentene. Jeg har arbeidet med de ulike delene separat og så satt dem i sammenheng for å få en helhetlig forståelse av reformen og reformarbeidet. Eksempelvis er lovverket jeg studerer både delt i mindre deler og er del av et større lovverk, som igjen er del av en

tradisjon og av en politisk diskusjon om normer for opplæringen og om integreringspolitikk. I drøftingen trekker jeg dessuten veksler på egne og andres erfaringer i fortolkning av reformen. Slik fortolker jeg ikke bare loven som helhet, men ser delene i loven som deler av en større kontekst, definert av reformen, opplæringen og ledelse lokalt.

I oppgaven, spesielt i drøftingen, trekker jeg også veksler på egen erfaring og kunnskap, som utgjør min fortolkningshorisont. Jeg gjør noen vurderinger underveis i teksten, de inngår slik sett i et kritisk hermeneutisk perspektiv.

## 2.3 Et systemperspektiv

Petter Åsen (2006: 21ff) gir en skisse av utviklingen i norsk skole, og trekker blant annet frem at St.meld. nr. 30 (2003-2004), Kultur for læring, fører til et systemskifte i utdanningspolitikken som tydeliggjøres gjennom at styring i større grad enn tidligere baseres på klare nasjonale mål, lokal handlingsfrihet og ansvarliggjøring av skoleeier og den enkelte skole. Skolene har fått større frihet til å velge innhold, metoder og læremidler, mens det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir et viktig styringsredskap for både nasjonal styring og lokal ledelse. At den enkelte skole evner å velge mål og metoder, og et bevisst lederskap, fremholdes som nødvendig for at skolene skal lykkes innenfor denne styringsmodellen.

Kan man se introduksjonsloven som et systemskifte i norskopplæringen for voksne innvandrere, i seg selv og ut fra sammenligning med Kunnskapsløftet? Spørsmålet kan stilles både ut fra at norskopplæringen har blitt lovfestet, og ut fra lovens funksjon og innhold, herunder læreplanen, som endrer karakter fra tidligere læreplaner. Dette leder opp til det som Åsen kaller et systemskifte, dvs. at det blant annet er evalueringer av resultater og sterkere målorientering som er utgangspunktet for reformen. Dette blir beskrevet videre i oppgaven.

I en hermeneutisk analyse vil lovgrunlaget fortolkes ut fra sine intensjoner for opplæringen, og ses relatert til det innhold og den praksis som loven angår. I oppgaven og spesielt i dokumentanalysen vil jeg belyse reformen generelt, og også se



etter spor av de samme prosessene og tankene som i Kunnskapsløftet, og videre i lys av systemskiftet knyttet til mål- og resultatstyring. I et systemperspektiv er det også et spørsmål om hvordan reformen virker, både i forhold til de midlene som blir brukt i reformen, og sett i forhold til det lokale nivået. Forskningsspørsmålene og oppgavens struktur må ses i disse perspektivene.

## 2.4 Kvalitetskategorier i styring av utdanning

Teoretiske vinklinger på styring av utdanning er mange. I følge Lundgren (1990:38, 39) styres utdanning gjennom fire systemer, rettslige, økonomiske, ideologiske systemer og evalueringssystemer. Prosjektet ASAP, Achieving School Accountability in Practice, bruker begrepene struktur-, prosess- og resultat kvalitet for å identifisere rammer, prosesser og resultater for grunnskolingen (Langfeldt 2008a:27). ASAPs bakgrunn er arbeid med analyse av styring og ansvarliggjøring i Kunnskapsløftet. Begrepene struktur-, prosess- og resultat kvalitet brukes også i NOU 2003:16, I første rekke. I denne oppgaven bruker jeg disse kvalitetskategoriene både til å drøfte forholdet mellom struktur, prosess og resultat, diskutere kvalitetsbegrepet spesifikt i lys av de tre kategoriene og samvirkningen mellom dem, og ved å drøfte forholdet mellom politikk (føringene) og pedagogikk relatert til måten reformen utspiller seg på i praksis.

Basert på NOU 2003:16, pkt. 7.3, kan de tre typene kvalitet beskrives som følger. Strukturkvaliteten omfatter blant annet de dokumentene som definerer, styrer og danner grunnlaget for organiseringen av virksomhetene som lov, regelverk og planverk. Med strukturkvalitet eller rammer i norskopplæringen forstår jeg systemets betingelser, juridiske rammer (blant annet både kommunens plikter og innvandreres/flyktningers ulike rettigheter og plikter), økonomi, inkludert økonomiske incentiver, time- og tidsrammer og avsluttende mål, det vil si bestemmelser i lover og forskrifter. I denne opplæringen må også mål og rammer som gis i læreplanen, som er en forskrift, inkluderes i rammebegrepet.

Forutsetningene finnes i organiseringen av systemet på tre nivå: det nasjonale nivået, skoleeiernivået og skolenivået. Strukturkvalitet omfatter også bygninger og ressurser, lærernes formelle kompetanse, personaltetthet og elevgruppens størrelse og sammensetning.

Prosesskvaliteten handler om hvordan personalet utfører sitt arbeid. Prosesskvalitet omfatter opplæringens innhold, metodikk, lærernes bruk av kompetanse og muligheter til utvikling samt læringsmiljøet.

Resultatkvaliteten er det man ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet, det vil si hva elevene/deltagerne har lært. Resultatkvaliteten er knyttet til målene i læreplanen og omfatter det helhetlige læringsutbyttet. Resultatkvaliteten er det overordnede kriteriet for kvalitet. Samtidig er de to andre kvalitetsområdene vesentlige forutsetninger for at læring kan skje. Se figur 1.

I noen sammenhenger kan resultatkvaliteten få tilbakevirkende kraft på forutsetningsgrunnlaget, det vil si at hvis resultatkvaliteten ikke er god nok, kan systemet bli endret i form av nye lover, regler eller prosesser. I norskopplæringen er dette pt litt omvendt. Her har det ikke vært en sterk styringstradisjon, så man kan si at mangel på lovverk og styring, inkludert lite økonomisk kontroll, har resultert i ønske om, og i en faktisk regulering av, opplæringen blant annet gjennom lov, forskrifter og mål- og resultatstyring fra 2005. Det er for tidlig å si om resultatkvaliteten kan få en slik tilbakevirkende kraft i norskopplæringen, men det er et interessant perspektiv i drøftingen av resultatkvalitet fremover. Når slik tilbakevirkning fungerer, kan man tenke en pil fra "Resultat" til "Struktur" i modellen i figur 1, og det blir et mer dynamisk system.

Peder Haug (2007: 3) ser kvalitet som en norm. Det vil si at det stilles opp ideal, mål, forskrifter eller lignende, som uttrykker hva som skal gjelde. God kvalitet er at man når, eller er i nær ved å nå kravene som er satt. Normene kan være basert på empirisk forskning, eller være resultat av politisk eller ideologiske vurdering. Læreplaner kan være eksempler på dette, mener Haug. Haug problematiserer imidlertid ikke om normen i seg selv er god, og om den har ikke bare politisk, men også faglig grunnlag,

noe som kan være en relevant problematikk i forbindelse med forståelsen av mål- og resultatstyring.

## 2.5 Styring og styringsmidler, ramme- og regelstyring

Olsen peker på at reformer har blitt en vane i statlig styring av grunnskolen, og nevner noen felles trekk for reformer (Langfeldt 2008b:32). Reformarbeidet innledes med store ambisjoner knyttet til å løse samfunnsproblemer. Reformen kan skape identitet både fremover og bakover og vil bare fokusere på noen elementer i skolen, mens iverksetterne vet at endringen også vil medføre ikke-planlagte endringer. Det er enklest å iverksette strukturelle reformer sentralt. Innholdsendringer kommer etter de strukturelle endringene, og kulturaspektet, behovet for endringer i forståelse og arbeidsvaner er lite synlig for statlige besluttere.

Når reformer eller lovverk skal iverksettes, er styring sentralt. Langfeldt (2008b:17) refererer til Telhaug og Mediås (2003), som fremhever to motiver i skoleutviklingen: integrasjon/fellesskap og nytte, knyttet til at utdanning ses på som en investering både for samfunnet og individet. Fire instanser kan ha mandat til å si noe om hvordan skolen skal styres, markedets prissystem, det korporative forhandlingsystemet, det offentlige forvaltningssystemet og det parlamentariske beslutningssystemet. Forvaltningssystemet og det parlamentariske beslutningssystemet vil ofte være integrert i det statlige styringssystemet, sier forfatterne. De tre siste instansene er relevante også i styring av norskopplæringen, primært de to siste.

Styring av utdanning foregår på flere nivå. Staten styrer, eller prøver å styre, både kommunenivået og skolenivået, samtidig som kommunene styrer skolene og kanskje også vil styre til dels på tvers av statlige forordninger. Skolen lokalt styres dermed både av stat og kommune, mens skolelederens jobb kalles ledelse, – som på mange områder også er det siste leddet i statlig og kommunal styring.

Telhaug og Mediås (2003) beskriver fire hovedtyper av styringsmidler (Langfeldt 2008b:18ff): legale, finansielle, gjennom informasjon eller evalueringstyring. Evalueringstyring er økende i offentlig forvaltning, og påvirker grensene mellom

fagdomenene og styringsdomenene. I denne kategoriseringen ses styring gjennom læreplaner som informasjonsstyring, men innenfor norskopplæringen vil styring gjennom læreplan også blant annet være legal styring, fordi læreplanen er en forskrift. (Se eget punkt om læreplanen.)

Engeland, Langfeldt & Roald (2008:184) bruker litt andre styringskategorier. I følge dem styrer staten ideologisk gjennom å påvirke hvilke kunnskaper og holdninger som bør vektlegges. Læreplaner, inkludert læreplanen i norskopplæringen, kan også ses på som en del av en slik styring. Når staten overfører myndighet til kommunenivået, kan kommunene få større handlingsrom, som kan føre til spenning mellom hva som er skolens, og hva som er kommunens læreplanansvar. Slik jeg har erfart dette, gjelder dette ikke bare læreplanansvaret, men også beslutningsansvar generelt.

Lover og forskrifter er sentrale styringsmidler for staten, sier Engeland, Langfeldt & Roald (2008:183). Regelstyring gjennom saksbehandlingsregler finnes dels i generelle regler i forvaltningsloven og offentlighetsloven, dels i lover og forskrifter for bestemte saksområder. Ifølge Sivesind (2009:12–14) innebærer forvaltning gjennom lov og regler en form for regelstyring med legitimitet i politisk fattede vedtak. Vedtatte lover konkretiseres gjennom forskriftsverk og tilhørende veiledninger, som igjen relateres til den praksisen en lov er innrettet mot. Et karakteristisk trekk ved denne forvaltningsformen er de begrensningene som gjelder for videre politisk innflytelse når lov og eller forskrifter er vedtatt. Da vil juridiske betraktninger ligge til grunn for utøvelsen og forvaltning på feltet, mens politisk innflytelse reduseres ved at lovene setter rammer for hvordan offentlige institusjoner skal forvaltes og forstås. Videre innskrenkes politisk innflytelse ved at profesjoner gis myndighet på bestemte kompetansefelt som sikrer deres legitimitet og autonomi i systemet, sier Sivesind.

En tradisjonell regelstyring forutsetter at byråkrater, ledere og lærere fortolker intensjonene med en lov, men i begrenset grad, fordi loven danner en rettslig bindende ramme for beslutninger i statsforvaltningen. Lov og regelverk er også avgjørende for organisering av institusjoner som skolen, og for hvordan et

skolesystem struktureres. Dette er særlig styrende i de tilfeller der reglene er klart spesifisert. Da dreier det seg om en direkte regelstyring. For regelstyring er blant annet prinsipper rundt enkeltvedtak typisk (Christensen et al 2007:64-67). Relatert til modellen i figur 1 ses regelstyring i norskopplæringen i et fortolkende perspektiv, mens mål- og resultatstyring betraktes i et systemperspektiv, som er neste tema.

## 2.6 Kvalitetsstyring sett i et systemperspektiv

*Mål- og resultatstyring.* En annen viktig styringsform er mål- og resultatstyring, som er knyttet til kvalitetsutvikling, men også til kontroll. Christensen et al (2007:100–101) beskriver dette kort som en resultatorientert styringsfilosofi, med kjennetegn som detaljorientering i beskrivelse av mål, resultatindikatorer og tiltak. Formalisering og skriftlighet mellom administrative enheter øker, og utviklingen av bruk av tildelingsbrev med beskrivelser av mål, ressurser og ønskede resultater er et typisk trekk. Hovedkomponenter er klare, konsise mål, rapportering av resultater og resultatoppfølging. I dette styringssystemet ligger det en spenning mellom autonomi og kontroll, idet underliggende ledd har stor autonomi i bruk av ressurser, men underlegges samtidig et rigid og detaljert resultatrapporteringssystem (Christensen et al: 2007:67). Evalueringmidler får en sentral rolle i dette systemet.

Engeland, Langfeldt & Roald (2008:183) beskriver vurderingsstyring som en ny form for styring rettet mot resultater, og ser dette i sammenheng med desentralisering. Nasjonale kvalitetsvurderingssystemer kan utformes som ansvarsstyringssystemer, og for Langfeldt (2008b:113) blir det nesten paradoksalt at staten sier den ønsker større lokal handlingsfrihet, samtidig som det etableres nasjonale kvalitetsvurderingssystemer der staten/departementet bestemmer parametrene. På den annen side refererer Sivesind (2009:22) til Olsen (2005), som mener det ikke er slik at regelstyringen erstattes av nye styringsmidler og styringsformer, men at det kommer et økt fokus og styrking av behovet for en formalisert praksis side om side med kvalitetsstyring. Christensen et al (2008:104) sier også at mål- og resultatstyring ikke har erstattet regelstyring. Beskrivelsene passer for norskopplæringen, der det har

blitt sterkere vekt på mål- og resultatstyring i perioden fra 2005 til 2008, samtidig som det er sterk grad av regelstyring.

Langfeldt (2008:26 ff) problematiserer både bruk av læreplaner og resultatoppnåelse som styringsverktøy. Bruken av læreplaner har ikke vært en suksess som styringsverktøy, men det er ikke enkelt å finne alternativ. Å bruke resultatoppnåelse, f. eks. gjennom etablering av standarder, behøver ikke å være et godt alternativ, fordi et resultat ikke sier noe om hva som bør gjøres annerledes eller bedre. Han advarer mot at utdannelsens prosesser får mindre vekt, og fremhever at det er i møtet mellom innhold, elev og lærer at testresultater gir mening og leder til handling. Her tolker jeg det slik at han mener at pedagogiske tiltak og innsikt både hos elev og lærer, også om tester, igjen kan lede til bedre resultater. Langfeldt minner også om at tester kan innsnevre kunnskapsdomenet, og stiller spørsmål om hvorvidt tester kan avsløre hvordan skolers kvalitet kan forbedres (2008a:143).

*New Public Management.* New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor de siste tyve årene, sier Christensen et al (2007:97 ff). Slik sett kan NPM ses på som en styringsideologi.

Forvaltningspolitikk er en indirekte form for politikk rettet mot forvaltningens infrastruktur, der man tar sikte på å påvirke innholdet i den utadrettede offentlige politikken gjennom bevisste endringer i forvaltningens formelle strukturer, prosedyrer og personale. I NPM generelt legges det opp til organisasjonsformer i det offentlige som understreker likhetene mellom privat og offentlig sektor, og det antydes at reformen er en hybrid som både vil gi mer kontroll og mer autonomi. Blant mange kjennetegn nevnes mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultater og belønnings- og straffesystemer (incentiver). Forfatterne sier også at mål- og resultatstyring har resultert i relativt kompliserte byråkratiske kontrollorienterte systemer og hva de kaller regelorientert målstyring fordi dette er mer i harmoni med norske tradisjoner. Dette er i så fall eksempel på hvordan midler samvirker i styring av offentlig sektor, og en beskrivelse som passer norskopplæringen (se figur 1).

*Incentiver.* Et typisk eksempel på samvirkning er når incentiver blir regelorienterte. Incentiver kan beskrives som alle positive virkninger av å nå mål, i motsetning til negative sanksjoner. Incentiver behøver ikke å være formalisert, men en type formalisert incentiv er etablert i norskopplæringen ved at skolene får økonomisk bonus for resultater (beståtte norskprøver), og det er i hovedsak dette incentivet jeg diskuterer i denne oppgaven. En annen form for incentiv kan bosetningstillatelse knyttet til norskopplæring betraktes som, – for deltagere.

*Ansvarliggjøring, ansvarsstyring.* De siste årene har det vært rettet mye oppmerksomhet mot accountability, ansvarlighet, som et virkemiddel for kvalitetsutvikling i skolen. Prinsippet om ansvarliggjøring beskrives av Langfeldt (2008a:12–19) som en ansvarsform som går ut på å styre gjennom å gjøre dem som blir styrt, ansvarlige for de resultater som oppnås. Ansvarliggjøring begrunnes ut fra at endringsprosesser og restrukturering ikke forbedrer prosesser med mindre de som står for prosessene, også har ansvar for resultatene av prosessene. Prosessene må også ses i forhold til input, blant annet rammer/ressurser, og ansvarliggjøring trenger et handlingsrom som ikke begrenses for mye av kontroll av både prosess og resultat, for å fungere.

Accountability forklares også som en styringslogikk gjennom å stille gjennomføringsleddet til ansvar, og som en styringsteknologi gjennom bruk av testresultater som resultatindikatorer. Opplæringskvalitet i har tradisjonelt vært vurdert gjennom økonomiske og strukturelle betingelser, gjennom prosesser og resultater. De senere årene har det vært en dreining mot vektlegging av resultater, og det kan ses på som en ny tendens at resultater også oppfattes som mål for kvaliteten på opplæringen. Ansvarsstyring betyr ikke bare at ansvar skal plasseres, men at måloppnåelsen skal kunne måles. Langfeldt (ibid) mener å se endringer som gjør at tester har blitt styringsinstrumenter, likeledes tendenser til sanksjoner mot dem som ikke leverer ønskede resultater.

Rapporteringsarbeidet i skolen har etter hvert fått en klar resultatdimensjon, ifølge Birkeland (2008:56–57). Når det bringes inn aspekter av kontroll, blir ulike

verdistanpunter aktualisert, altså spørsmålet om hvem som utnytter resultatinformasjonen, overfor hvem, og med hvilket formål? På nasjonalt nivå i forholdet mellom arbeids-/oppdragsgiver og arbeids-/oppdragstaker, mellom samfunnet som bestiller og de ulike profesjonsgruppene som utførere, vil maktperspektivet aktualiseres. Slik jeg forstår Birkeland, skisserer blant annet St.meld. nr. 30, Kultur for læring, et hierarkisk system for plassering av ansvar ut fra resultater. Dette finnes, så langt jeg kan se, ikke i uttalt form i norskopplæringen (ennå), men makt- og kontrollaspektene har relevans.

## 2.7 Læreplaner

Læreplaner kan vurderes gjennom mange ulike vinklinger. De kan ses på som pedagogisk hjelp, føring eller ramme, og/eller et uttrykk for statlig styring. I norskopplæringen er læreplanen et sentralt reformdokument som et uttrykk for ulike typer statlig styring og er slik sett et hybrid styringsmiddel.

Møller (2006:51) sier læreplanen utgjør mandatet for skolen, er retningsgivende for lokal arbeid, men også at det kan være stor forskjell på å formulere politiske intensjoner og å realisere dem, et perspektiv som like gjerne kan anvendes på hele prosessen rundt en reform, slik jeg ser det. En lignende vinkling på læreplaner er Goodlads fem læreplannivåer, som Engelsen (2006:28) henviser til. Nivåene viser veien fra ideene med planen til bruken i den praktiske skolehverdagen og den faktiske læringen. Nivåene kan kort oppsummeres slik: ideenes, den formelle, den oppfattede, den operasjonaliserte og den erfarte læreplan. Den erfarte planen er elevens opplevelse av opplæringen.

Som nevnt ser både Lundgren (1990:38, 39) og Engeland, Langfeldt & Roald (2008:184) på læreplaner som ideologisk styring, mens Telhaug og Mediås (2003) (Langfeldt 2008b:18ff) derimot ser styring gjennom læreplaner som informasjonsstyring, som i lys av modellen i figur 1 kan forstås i et systemperspektiv. Sivesind, Bachmann og Afzar (2003:13 ff) opererer med fire kategorier læreplantyper



”som tilsvarer reformkrav”, som er nyttige for å forstå læreplanen for norskopplæringen. Presentasjonen nedenfor oppsummerer deres typologi:

Læreplan type 1 er formalt regulerende og skal først og fremst regulere utdannelsessystemet i form av formale premisser. Den er nedfelt i forskrift og inneholder regler for innholdet i utdannelsen i form av presise innholdsbeskrivelser, setter overordnede standarder i iverksettelsen, men omfatter ikke kriterier for læringsutbyttet.

Læreplan type 2 er autoriserende og innholdsbeskrivende og setter sentrale premisser for innholdet i utdannelsen. Den kan omfatte stoff-faglige og metodiske problemstillinger med utfyllende beskrivelser av innholdet. Denne typen læreplan beskriver ikke organisatoriske forhold, gir ikke regler for virksomheten i skolen og er ikke et instrument for forvaltningsmessig og juridisk kontroll. Det er prosessen, det vil si fortolkningen og bruken av læreplanen, som sørger for formidling av den.

Læreplan type 3 er et politisk normerende styringsdokument som har en legitimerende status for skolens arbeid. Utdannelsespolitiske føringer nedfelles i dokumentet som overordnede mål og begrunnelser for innhold og for organisering. Begrunnelser og mål er også på bakgrunn av samfunnsmessige forhold som berører økonomiske, politiske og kulturelle spørsmål. Fokus er på overordnede og normerende verdier, og omfatter også organiseringen av det lokale arbeidet ved skolen.

Læreplantype 4, et standardiserende dokument for sentral evaluering, har ikke forskriftsstatus eller fokus på innhold. Den kan utdype politiske formål, men skal primært være et middel for sentral evaluering av skolens arbeid. Planen kan være kriteriebasert i betydningen av å utlede hva som skal evalueres, hvordan målingen skal skje, og hva som skal offentliggjøres av resultater. Den angir undervisningsmål. I prinsippet kan både innholdet, organiseringen og læringsutbyttet evalueres og dermed kriteriefestes i læreplanen.

Læreplantype 4 måler kvaliteten ved å stille krav til læringsutbyttet; produkt og resultater. Det er en forutsetning at andre krav også er oppfylt, men det kan være en motsetning mellom andre krav og resultatkrav. Da vil kvaliteten på målingene av læringsutbyttet og måten disse resultatene brukes på, være vel så avgjørende for kvaliteten som kravene til kvalifikasjonene og deltakelse i prosessen.

Det siste punktet berører noe av den samme tematikken som bekymrer Langfeldt (2008a:143), at resultatkravene kan innsnevre kunnskapsdomenet. Dette er aktuelt å diskutere, men synes lite problematisk i norskopplæringen, se blant annet punktet om mål- og resultatstyring.

Sivesind, Bachmann og Afzar (2003:13 ff) sier videre at de fire læreplantypene fra et systemperspektiv kan betraktes som ulike løsninger på politiske og administrative problemer som gjelder utdannelsens innhold og organisering. Typene vil empirisk og praktisk kunne være representert i ulike blandingsformer. Disse kategoriene er relevante for forståelsen av læreplanen i norskopplæringen, fordi de belyser læreplanen som en hybrid tekst med mange elementer, og som kobler seg til både ramme- og regelstyring på den ene siden og mål- og resultatstyring på den andre siden. Dette er illustrert i modellen i figur 1, og utdypes i kapittel 4 og 6.

## 2.8 Kommunal styring og samvirke mellom nivåer

Gode skoleeiere er en viktig forutsetning for skoleutvikling, sies det i St.meld. nr. 30 (2003–2004) pkt 3.4.2. Dette innebærer blant annet ansvar for å utøve en god personalpolitikk. Kommunene utnytter i dag i svært ulik grad det handlingsrommet de har til å utvikle skolen. Systematisk og planmessig arbeid basert på dialog, både på skolenivå og kommunalt nivå, bidrar til skoleutvikling, men det må finnes et felles informasjonsgrunnlag, for eksempel kvalitetsvurderingssystemer og skolevurdering.

Engeland, Langfeldt og Roald (2008:202) beskriver tre styringsmodeller i kommuner. De skisserer tre ulike utviklingslinjer for kommuner, riktignok knyttet til styringslogikken rundt ansvarsstyring, som i mindre grad brukes i norskopplæringen. Likevel kan trekk fra deres modell brukes til å illustrere forskjeller i styring, og

dermed også i handlingsrom lokalt. Utgangspunktet er styring, primært ansvarsstyring, og forholdet mellom staten, kommune/skoleeier og skolen. Samhandlingen mellom nivåene kan avta og bli preget av tilsyn og kontroll. Det skisseres tre varianter. Utgangspunktet er en tradisjonelt fungerende hierarkisk modell med balanse mellom skiller og sammenheng. En utvikling kan gå i retning av en low-trust-modell der kontroll ovenfra bryter ned sammenhenger og gir uheldig avstand mellom nivåene, eller det utvikles en samrådsmodell der nivåene øker sin kontakt og har samråding.

## 2.9 Lokal prosesskvalitet

*Responsivitet.* En reform er ikke noe som bare defineres ovenfra og nedover, men innholdet kan bli beskrevet eller oppfattet ulikt på ulike nivåer, og det er et spørsmål om hvordan nivåene samvirker. Hvordan utøvernivået, voksenopplæringssettene, arbeider med en reform, blir dermed sentralt for hvordan reformen virker i praksis. Slik jeg forstår Elmore (2006:7) er det mer fruktbart å bruke begrepet respons enn begrepet implementering om arbeid på skolenivå med statlige beslutninger. Elmore skriver om dette i sammenheng med ansvarliggjøring i amerikanske skoler, men måten å tenke på er anvendelig når man i videre sammenheng vil studere hvordan en statlig forordning blir oppfattet på utøvernivå, her om reformen på de lokale settene. Slik jeg tolker respons, ligger det rom for fortolkning i begrepet, mens implementering knytter seg mer mot mål- og resultatstyring. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom strukturelle endringer og bedring av resultater i skolen, sier Elmore videre. Alle skoler finner egne måter å løse oppgaver på, og dette er ikke alltid i samsvar med lovgivers intensjon. Det er dermed hvordan skolene responderer på styring eller reform som blir avgjørende for resultatet, ikke styringen eller reformen i seg selv. Skoler vil respondere ulikt på påvirkninger utenfra ut fra det Elmore kaller kapasitet og intern ansvarlighet. Skolens kapasitet er kunnskap og ferdigheter i skoleorganisasjonen som kan brukes til å respondere på eksternt press. Intern ansvarlighet er graden av samforståelse i organisasjonen om

normer, verdier, forventninger og prosesser som skal til for å ”få jobben gjort” (min oversettelse). Dette må også ses i lys av lokal ledelse, som er neste tema.

*Ledelse.* Mitt fokus her er på lokal ledelse, som er en sentral dimensjon ved prosesskvalitet, se figur 1. Ledelse er knyttet til utfoldelse og forvaltning av makt og autoritet, sier Møller (2006:50), og er en spesifikk relasjon til andre mennesker der man påvirker hverandre, en relasjon som innebærer utøvelse av makt og kontroll innenfor de rammene en organisasjon gir. Formell makt er et aspekt, der lover med mer gir rammer for ledelse. Samtidig er andre former for ledelse avhengig av tillit, som ikke er en konstant størrelse, men som stadig må reforhandles.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) pkt 3.3.3, Kunnskapsløftet, beskriver ledelse i lærende organisasjoner. Kanskje det mest siterte punktet i tilknytning til Kunnskapsløftet er dette: ”I lærende organisasjoner skal forventninger og tilbakemeldinger være tydelige, derfor stilles det særlig store krav til et tydelig og kraftfullt lederskap som er seg bevisst skolens kunnskapsmål.” Teori fra organisasjonslæring har relevans når en hel skoleorganisasjon skal forholde seg til en reform. Noen stikkord fra Roald (2006:150) er at kollektive læringsprosesser forutsetter at organisasjonen er åpen for å systematisere og analysere erfaringer, søker gjennom aktiv samhandling å finne ut hvilken utvikling som er viktig, og faktisk endrer adferden i organisasjonen både praktisk, organisatorisk og gjennom endrede mentale modeller. I tillegg må både ledelse og fagfolk i organisasjonen være involvert, en tanke i slekt med distribuert ledelse, jf Ottosen og Møller (2006:136 ff). Elmore (2006:7) poengterer også at lokal ledelse er sentralt for å oppnå bedre resultater. Ledelse er blant annet å sette fokus, sortere ulike signaler fra omgivelsene og finne løsninger på eksterne krav, momenter som er høyst relevante i ledelse av arbeid med norskreformen.

I Rambølls undersøkelse (2007:61) er ikke kompetansen til ledere i norskopplæringen undersøkt i stort omfang, men et vanlig trekk er at rektorene tidligere har vært lærere ved samme institusjon, og har lang erfaring fra feltet. Noen har bakgrunn fra ledelse eller økonomi/administrasjon. Åsen (2006:32 ff) mener skolelederrollen er i endring ikke minst på grunn av nye typer styring. Profesjonelle ledere skal være rasjonelle,

men Åsen påpeker at det kan være en konflikt mellom verdirasjonalitet forankret i verdier og faglige vurderinger på den ene siden vs. formålsrasjonalitet knyttet til mål for resultatvurdering. Den lokale skolelederrollen beveger seg bort fra å være fremst blant likemenn til en enhetsleder med mange oppgaver: undervisningsleder, utviklingsleder, personalleder, administrator og politiker, og Åsen ser en trend mot profesjonell ledelse på bekostning av det verdibaserte og skolefaglige. Møller (2006:48) henviser til studier som sier det er vanskelig å dokumentere direkte sammenheng mellom elevenes resultater og det formelle skoleledere gjør, påvirkningen av formell ledelse er lettere å spore indirekte gjennom bidrag til en god skolekultur og organisasjonskultur. Samtidig sier hun, noe i motsetning til Åsen, at det er økende interesse for pedagogisk skoleledelse som kan bidra til skoleutvikling og bedre resultater.

Ottesen og Møller (2006:136 ff) påpeker at forståelse av ledelse ikke bare handler om formelle lederes egenskaper og handlinger i en organisasjon, men at det også er fruktbart å se ledelse gjennom perspektivet distribuert ledelse, som en aktivitet og som en praksis som skapes i relasjonen mellom aktører, omgivelser og teknologi, og at det slik sett er mange som bidrar til ledelse av ulike aktiviteter. Forståelse av ledelse må også ses i lys av situasjoner og sosiale prosesser som påvirker lederes handlingsmuligheter, og av samhandling som utgjør ledelse. Distribuert ledelse kan oppstå spontant, eller institusjonaliseres. Et beslektet perspektiv er relasjonell ledelse, der ledelse forstås som relasjoner mellom mennesker som påvirker hverandre, inkludert utøvelse av makt og kontroll. Noen former for maktutøvelse er basert på tillit, og kommer i tillegg til den formelt legitimerede ledelsen. Tillit er grunnleggende for å få makt og innflytelse, og denne tilliten må hele tiden reforhandles.

Slik jeg ser det, vil ledelse være mangeartet og kontekstuellet betinget, og sterkt knyttet til prosesskvalitet. Formelle ledere kan bevisst bruke sin posisjonelle makt til å legge til rette for distribuert ledelse og læring og utvikling i organisasjonen, men kan også velge å bruke makten som styringsredskap for å oppnå resultater. Kommunale styringskulturer med sterk kontroll og ansvarliggjøring vil også påvirke den formelle lederens handlingsrom. Langfeldt (2008b:147 ff) skisserer noen ledelsesutfordringer

”i spennet mellom tillit og kontroll”. Han fremhever at styring og ledelse på skolenivå i stor grad vil være sammenfallende, utfordringen er å finne og bruke handlingsrommet på en god måte. Relasjonell ledelse beskriver han gjennom at ledelse baseres på gjensidighet mellom den ledende og den ledede, ikke nødvendigvis knyttet til formell lederposisjon. Gjennom perspektivet distribuert ledelse, derimot, studerer man samhandling i organisasjonen som hemmer eller fremmer ledelse.

Ut fra Langfeldt (ibid) bør ledelse ses både ut fra formell ledelse og ut fra et relasjonelt perspektiv, også fordi lederen har ansvar for å utvikle relasjonene i organisasjonen. En viktig lederoppgave er å velge ut informasjon og styringssignaler til organisasjonen, i tråd med hva Elmore (2006:7) sier om å sortere signaler og finne løsninger på eksterne krav. Samtidig, sier Langfeldt, er det en utfordring å skape tiltak som både gir tillit og kontroll. En annen utfordring er å bruke makt og løse ubehaglige problemer.

En ny og sentral lederoppgave er resultatforbedring, poengterer Langfeldt (2008b:153 ff). Han problematiserer *teaching to the test*, det at undervisningen fokuserer på tester, og man kan oppnå en kortvarig resultatfremgang som ikke på sikt sier noe om elevene har fått bedre ferdigheter, eller om undervisningen har blitt bedre. Han advarer også skoler og implisitt ledere mot å ta ansvar for mer enn det man har innflydelse over, eller for det som er bestemt over hodet på skolen, noe som kan ha relevans blant annet for de overordnede målene for norskopplæringen. Jeg tolker Langfeldt slikt at det for eksempel kan være konflikt mellom mulighet til å oppfylle resultatkrav og forbudet mot organisatorisk differensiering, en spenning som jeg interessant nok mener man ikke finner i norskopplæringen, der organisatorisk differensiering ligger som en forutsetning i rammene. I spennet mellom tillit og kontroll ser han også en risiko for at skoler og ledere innenfor sterke mål- og resultatstyringsregimer kan fristes til å jukse for å få gode resultater. Både ledelse og lærerkompetanse, som er neste punkt, er viktige for prosesskvaliteten.

*Lærerkompetanse og prosesskvalitet.* Personalets kompetanse er en kritisk faktor for kvaliteten på det tilbudet deltakerne får. I Rambølls rapport (Rambøll 2007: 60 ff)

oppgis det at lærere i norskopplæringen som hovedregel har pedagogisk utdannelse, men det er sjeldnere med kompetanse spesielt tilpasset undervisning av innvandrere, og det er ikke vanlig at lærere har egen utdannelse i lese- og skriveopplæring for alfabetisering av voksne. I mindre kommuner har personalet gjennomgående lavere kompetanse enn i større kommuner.

Dale problematiserer blant andre læreres kompetanse til å kunne vurdere metoder, mål og forutsetninger for en opplæring (1997:173ff). Han skisserer tre kompetansenivå, som jeg kort prøver å gjengi her. På det laveste, K1, er det for lærerens del snakk om å gjennomføre undervisning. På K2-nivå mestrer lærere å arbeide med målanalyser, planlegning og vurdering, og kan konstruere og fornye undervisningsprogram. Dale mener også at forståelse av å beskrive, fortolke og analysere undervisning i relasjon til elevenes læreprosesser ut fra læreplaner hører til på dette nivået. Nivå K3 beskrives ved at man kan se kritisk på en vedtatt nasjonal læreplan og stille kritiske og grunnleggende spørsmål ved utdannelsessystemets struktur og funksjon. Hvilket kompetansenivå lærerne og skoleorganisasjonen er på lokalt, har stor betydning for hvordan de utfører arbeidet sitt og graden av refleksjon de har rundt oppgavene de skal løse. Slik jeg oppfatter dette, kan K-nivåene knyttes til innholds- og prosesskvalitet, – og indirekte til resultat kvaliteten i opplæringen.

Forskjellig kompetansenivå hos lærere kan dermed føre til at det blir ulik prosess- og resultat kvalitet fra kommune til kommune, noe som er en utfordring for skoleeier og lokal skoleledelse.

## 3. Metode

### 3.1 Metodologisk grunnlag for dokumentanalyse

Sigmund Grønmo (1996:74–76) poengterer at det er egenskapene ved dataene som innsamles, som er avgjørende for metodebetegnelsen. Datakildene mine er dokumenter som jeg vil analysere for å finne relevant informasjon om et samfunnsforhold, og jeg bruker en kvalitativ undersøkelse med data som uttrykkes i tekst. Som Grønmo sier, innebærer denne formen for dokumentanalyse først og fremst systematisering av sitater for å belyse utvalgte tema eller problemer (1996:79).

Ut fra boken til Knut Kjeldstadli (1999:172-181) kan jeg konstatere at de dokumentene jeg analyserer, kan defineres som offentlige, formelle og normative, dvs. de angir hva som bør være tilfelle. De er i tillegg fremtidsrettede og performative, ved at de får noe til å skje. De fleste av dokumentene er også en del av en lovtradisjon. Finnes det bakgrunnsinformasjon og forarbeid, bør det være med i analysen. Her er Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) relevant, og brukes som kilde.

Andre trekk Kjeldstadli mener bør analyseres i dokumentanalyse, er hvem som laget dokumentet, hvem det er beregnet for, og hvilket formål det har. De fleste aktuelle dokumentene som er grunnlag for denne oppgaven, er laget av departementer eller faggrupper oppnevnt av departement/direktorat, ut fra politiske føringer fra de ulike regjeringene. De er alle laget for offentligheten, både for politisk behandling og som styringsredskaper for stat og kommune. Jeg betrakter også noen av de aktuelle dokumentene som innvandringspolitiske markeringer, de er dermed politiske i sin karakter. Troverdighet for kilder skal alltid vurderes, men igjen, fordi dette er offentlige tekster og lovtekster, er dette aspektet lite relevant å problematisere. Det er mer relevant å poengtere at dette ikke er et sovende regelverk, men en lov med detaljerte forskrifter som brukes aktivt.

Jan Ove Ulstein beskriver autoritative tekster generelt som tekster med stor påvirkningskraft og status, og med makt til å forme liv (2006:107 ff). Autoritet i forhold til tekst knytter seg til et forvaltningsnivå der noen har posisjon til å sette



teksten i verk. Dette er knyttet til en maktposisjon, og autoriteten utføres nærmest instrumentelt. Tekster som påvirker livet i samfunnsinstitusjonene, er typiske innenfor jussen, og har i en slik kontekst en institusjonell side som forvalter tekstene.

Ulstein understreker at man må ha et hermeneutisk perspektiv på tekster, det vil si at man må være bevisst at tekst fortolkes, og hvordan den fortolkes (2006:109).

Fortolkning foregår både gjennom faglig diskusjon og forvaltning. Ulstein henviser til Gadamer, som forenklet sagt mener forståelse av teksten også gir forståelse av tekstens bruk, den aktuelle applikasjonen. Slik jeg forstår dette, ligger det et ideal i samspillet mellom å tolke intensjonen, historikken og den aktuelle bruken av den autoritative teksten. Den aktuelle bruken av teksten, som i min sammenheng er applikasjonen av lov og forskrifter med mer, utøves i vår praktiske hverdag av ikke-juridisk skolerte ansatte i forvaltningen, som meg selv. Men selv som legmann er det en god tradisjon man holder seg til når man går inn i en tekst man oppfatter som autoritativ, for å tolke og forstå. For å få en bedre forståelse av denne konkrete teksten går jeg også til forarbeidene til loven, forskrifter, merknader med mer, men loven ellers er såpass fersk at det egentlig ikke er noen historikk i tolkningen av den.

Hovdenak (2006: 79) vektlegger at i man en tekstanalyse må være oppmerksom på både delene og helheten i analyseteksten, man får økt innsikt i både helhet og deler gjennom dette, og man må lese alt før man kan se hva som er viktig. Dette knytter hun til den hermeneutiske sirkel, der forholdet mellom del og helhet er sentralt for tolkning og forståelse.

Hovdenak (2006:74) siterer Ball (1992) på at en ny politisk tekst kan etablere nye maktrelasjoner, ikke bare forandre dem, og at det gir viktig informasjon om dokumentet og bakgrunnen for det å identifisere hvilke stemmer som blir hørt, hvorfor, samt hvilke verdier og interesser som kommer til uttrykk.

### 3.2 Design, utvalg og metode i intervjuundersøkelsen

Det andre hovedtemaet i oppgaven er ledelse av arbeidet med skolereformen på skolenivå, belyst gjennom intervjuer av skoleledere. Som nevnt har jeg lagt vekt på

en hermeneutisk innfallsvinkel. Mens dokumentanalysen gir anledning til å avdekke politiske og strukturelle sider av saksfeltet, gir intervjuene mulighet til å avklare spørsmål rundt iverksettelse av reformen og måten skoleledere responderer på, ut fra reformdokumentene og hvordan de fortolker disse, og prosesser i arbeidet med reformen lokalt. Informasjonen fra de tre intervjuene vurderes både hver for seg og sammenholdt, og ses også i sammenheng med drøftingen av systemtrekk i reformen. Som nevnt vil også systemtrekk vise til samvirkning i reformen.

Utvalget er fire skoleledere på tre ulike voksenopplæringssentre. De er valgt for å dekke både byer og distrikt, de har ulik størrelse, og jeg har i forkant antatt at de er styrt ulikt av kommune/skoleeier. I undersøkelsen bruker jeg semistrukturerte intervjuer, basert på en intervjuguide.

Analysen av intervjuundersøkelsen er basert på tekstanalyse av intervjuutskrifter. Hovedmålet er å utforske mange sider og trekk ved et lite antall tilfeller, der man går i dybden og studerer en rekke sider av problemstillingen (Ragin 1994:49). I analyse av intervjudata forholder jeg meg også til Grønmos begreper (2004: 245 ff) koding og kategorisering og eventuelt typologier og begrepsdannelse. Imidlertid mener jeg selv at jeg ikke gjør avanserte analyser, men foretar en nøktern gjennomgang ved å beskrive temaer for å strukturere stoffet og komme frem til fortolkende beskrivelser i tråd med en hermeneutisk tankegang. Målet er mer å utvikle helhetlig forståelse, her av prosessen rundt norskereformen, enn å utvikle hypoteser og teori (Grønmo 2004:265).

### 3.3 Kvalitetskravene validitet og reliabilitet i intervjuundersøkelsen

Reliabilitet handler forenklet sagt om dataenes pålitelighet (Grønmo 2004:2209). Intervjuundersøkelsen min er på et fagfelt der det så langt jeg kjenner til ikke er foretatt tilsvarende undersøkelser før med unntak av konsulentfirmaet Rambølls undersøkelse fra 2007. Det er heller ikke forskere eller medstudenter som kan spille med på å analysere data. Reliabilitetskriteriet stabilitet innebærer at samme type

undersøkelse gjøres flere ganger under lignende betingelser. Dette er det dermed vanskelig å forholde seg til på andre måter enn ved at jeg selv gjennomgår eget materiale flere ganger. Det samme problemet gjelder ekvivalens, som blant annet innebærer at ulike forskere vurderer resultater på sammenfallende måte (Grønmo 2004:229). Sammenligninger jeg har gjort med Rambøll-rapporten kan i noen grad ivareta dette kriteriet.

Derimot kan konsistens være et anvendelig reliabilitetskriterium i denne undersøkelsen (Grønmo 2004:230). Indre konsistens handler om at det er sammenheng mellom de typer data som er innhentet, og at de har sammenheng med helheten i undersøkelsen. Ekstern konsistens er et spørsmål om datamaterialet passer med annen informasjon om feltet. Ut fra min egen kunnskap om feltet kan denne typen reliabilitet ivaretas i noen grad, men det ligger en begrensning i at det er lite fagstoff på dette feltet.

Validitet er forenklet sagt dataenes gyldighet for problemstillingen (Grønmo 2004:221). Jeg baserer også validitetsvurderingene mine på Grønmo (2004:232 ff). Han nevner kompetanse-, kommunikativ og pragmatisk validitet som relevant i kvalitative undersøkelser. Kompetansevaliditet er rettet mot forskerens kompetanse på feltet, mens kommunikativ validitet forutsetter diskusjon mellom forskeren og andre relevante parter om metoder og resultater i studien. Pragmatisk validitet viser hvor godt materialet kan gi grunnlag for handlinger, eller endring av praksis, jf Grønmo (2004:236).

En vurdering av om mine intervjudata holder kravet til "åpenbar validitet" eller kompetansevaliditet må jeg basere på mine forkunnskaper om temaet for undersøkelsen, og på en vurdering av om respondentene har svart på det jeg har ment å spørre dem om. En sikring her mener jeg det har vært å ha en pilotundersøkelse først, slik at intervju spørsmålene mine kunne justeres og suppleres. Kommunikativ validitet kan som nevnt være vanskelig å innfri pga. manglende forskningsmiljø på dette feltet, men teknikken med aktørvalidering, som er å dobbeltsjekke med intervjuobjekter om hva de har ment underveis, kan styrke denne typen validitet.

Denne teknikken har jeg benyttet. Om det er pragmatisk validitet i undersøkelsen, altså at den kan føre til handling, er vanskelig å forutsi, men det er en besnærende tanke. Kanskje økt innsikt i målstyring og ansvarliggjøring i denne opplæringen vil endre lokale lederes strategier? Uansett kan min fortolkningsramme og mine analyser gi grunnlag for videre fortolkninger av reformen, noe som kan påvirke videre arbeid med den.

Et annet dilemma når det gjelder kvalitet i slike undersøkelser, er om respondentene svarer helt sant, eller om de bevisst eller underbevisst farver sin fremstilling eller husker selektivt for å fremstå som bedre ledere enn de er. Dette oppfatter jeg imidlertid ikke som noen risiko ut fra inntrykket jeg fikk gjennom intervjuene.

### 3.4 Presentasjon av de intervjuede lederne og voksenopplæringsentrene

Intervjuene ble gjennomført i perioden april-juli 2008. På dette tidspunktet hadde reformen vært gjeldende i rundt to og et halvt år. Intervjuobjektene er fire ledere, fordelt på tre voksenopplæringsentre. De har litt ulik posisjon/tittel, men alle er hva jeg vil kalle operative ledere innenfor denne opplæringen, og den som jobber tettest med ledelse av norskopplæringen på sitt senter. Alle fire er kvinner med lang erfaring fra ”bransjen”. I oppgaven får lederne kortnavnene leder A, B og C1 og C2, tilsvarende er kommunene/sentrene A, B og C. Leder A er pedagog med tilleggsutdanning og noe formell lederutdanning tatt gjennom kommunen. Senteret tok opp arbeidet med loven da den kom. Leder B er utdannet pedagog og har bred erfaring som skoleleder og har en del lederkurs, men ikke formell lederutdanning. Senteret var under omorganisering og tok opp arbeidet med norskreformen litt etter at den var vedtatt. I voksenopplæringscenter C er to ledere intervjuet. Begge har pedagogisk bakgrunn, ikke formell lederutdanning, men en del lederkurs. Det er heller ikke krav til lederutdanning i denne kommunen. C1 arbeider mest med administrasjon og C2 mest med pedagogikk, og dette avspeiler seg i svarene. Senteret startet arbeidet med reformen i norskopplæringen i kjølvannet av en annen reform, og

har slik sett jobbet med endringer over mange år. De ansatte på alle tre sentre har godkjent pedagogisk utdanning, mange har også relevant videreutdanning.

Mine forventninger til intervjuene var å få hverdagsfortellinger fra skolene, preget av at arbeidsdagen til skoleledere er travel, ofte rettet mot praktiske løsninger, og med lite tid til refleksjon og fordypning. Jeg er takknemlig for tiden jeg fikk av skolelederne, samtidig som jeg tror lederne også satte pris på denne muligheten til å reflektere over egen hverdag og rammer. En av skolelederne formulerte seg slik: ”Veien blir til mens du leder”, – en pragmatisk og morsom erkjennelse av at en leder aldri kan få planlagt alt, og også må finne løsninger underveis, en operativ ledelse.

### 3.5 Intervjuprosess og intervjuguide

Intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av en intervjuguide, og er en semistrukturert undersøkelse. Hovedvinklingen for intervjuene er spørsmål 2 om hvordan ledere responderer på reformen lokalt, utdypet gjennom spørsmål om hvordan ledere tilrettelegger rammebetingelser, mål, innhold og resultater, og hvordan reformarbeidet ledes. Også spørsmål 3 om hvordan elementene i reformen samvirker sett i lys av reformdokumentene og lokal ledelse, er relevant her, men tas opp i drøftingsdelen. Tematikken er forsøkt operasjonalisert i intervjuguiden, se vedlegg. Spørsmålene i intervjuguiden viser til et relativt omfattende temaområde, som blir gjenstand for utforskning og fortolkning. Man vet ikke alltid på forhånd eksakt hva man leter etter og hva man vil finne i en slik undersøkelse. Mitt fokus har også endret seg mer mot styring underveis. Derfor vil ikke alle tema kunne bli like grundig berørt i intervjuene, og bare deler av intervjudataene blir brukt i denne oppgaven.

Jeg har brukt fire informanter på tre opplæringssteder, og foretok grundige intervjuer. I undersøkelsen bruker jeg semistrukturerte intervjuer, der intervjuguiden er sentral. Spørsmålene er utformet for å drøfte både praktiske og teoretiske spørsmål. Intervjuene ble gjennomført i juni 2008, etter et pilotintervju i april. Etter piloteringen justerte jeg intervjuguiden noe. Pilotsenteret er en av de tre sentrene jeg har intervjuet, og jeg gjennomførte derfor et supplerende intervju med den samme

lederen i juni. Intervjuguiden var sendt til lederne i forkant, og samtalen ble forsøkt strukturert etter den. Lederne har vektet temaene ulikt, og ikke alle tema eller underspørsmål viste seg aktuelle å ta opp, til tross for piloteringen.

Tidsrammen var på rundt to timer per intervju. Jeg var alene om å intervju, noe jeg ikke anbefaler, fordi det både er krevende og sårbart og fordi man ikke får korrektiv på egne tolkninger. Jeg tok korte notater underveis og tok dessuten, etter samtykke, opp samtalen på en mp3-spiller med diktafonfunksjon. Svarene ble skrevet ut sent på høsten, sammenholdt med notater og noe også kontrollert med den ene lederen. Både mens jeg skrev ut intervjuene og under bearbeidelsen av dem etterpå har jeg prøvet å kategorisere, sammenligne og analysere svarene, og notert meg hvor jeg har sett sammenheng med teori eller rammebetingelsene for opplæringen. Rent praktisk laget jeg en egen kolonne på intervjukjemaet der jeg noterte ned en slags huskeliste til meg selv, for å kategorisere og analysere informasjonen.

Sentralt innhold i intervjuene blir gjengitt i kapittel 5 og diskutert i kapittel 6.

### 3.6 Generalisering av resultater i intervjuundersøkelsen

Undersøkelsens intervjudel gir i utgangspunktet ikke grunnlag for generalisering fordi antall steder og respondenter er svært begrenset og fordi utvalget er satt sammen for eventuelt å kunne vise ulikheter eller bredde. Intervjuobjektene har omtrent samme type jobb og har arbeidet med samme reform, men utover dette vet jeg ikke nok om alle skoler/voksenopplæringssentra i landet til å kunne si om de er representative. Det vil si at jeg i utgangspunktet ikke forventer å kunne generalisere ut fra intervjuer av fire personer. Likevel kan utvalget ha en viss representativitet, og noen sammenfallende syn/data som jeg har beskrevet fra ulike respondenter, kan antyde en tendens, særlig hvis det også er i overensstemmelse med egne erfaringer. Samtidig kan begrensningene i datagrunnlaget være en svakhet ved denne oppgaven. Dette utdyper jeg i kapittel 7, der dette også ses i sammenheng med mulige oppfølgingsundersøkelser relatert til noen av temaene i denne oppgaven.

### 3.7 Etikk

Etikkdiskusjonen er mer relevant for intervjuundersøkelsen enn for dokumentanalysen. Etiske utfordringer ved intervjuene er å behandle data fra intervjuene så nøytralt jeg kan. I den grad sentrene har ulike metoder, resultater og holdninger, er dette beskrevet og eventuelt sammenlignet, men en eventuell normativ vurdering av sentrene skal bare gjøres i forhold til intensjonen i loven.

Et annet etisk element har vært å anonymisere skolene og særtrekk ved dem, slik at de ikke kan gjenkjennes i offentligheten.

Et mulig ankepunkt er om egne vurderinger av reformen som integreringspolitisk virkemiddel slår gjennom i intervjuer eller drøfting, men da er vi over i politikk, og ikke i forskningsetikk i smal forstand. Generelt har jeg prøvet å være bevisst min egen forforståelse, og jeg har prøvet å lese og vurdere data med en åpen holdning og med ulike perspektiv.

## 4. Offentlige dokumenter knyttet til introduksjonsloven

### 4.1 Innledning, teoretisk bakgrunn for innholdsanalysen

Målet er å identifisere viktige kjennetegn ved reformen for å klargjøre mål og rammebetingelser i denne opplæringen per se, og gi bakgrunn for å kunne drøfte ulike elementer og styringsmidler i reformen. Generelt prøver jeg å ivareta et hermeneutisk perspektiv ved en åpen holdning til materialet, gjennom å beskrive intensjoner med reformen og å videreutvikle den forforståelsen jeg har. Innholdsanalysen er allikevel ikke foretatt intuitivt eller tilfeldig, men jeg har sett etter og trukket ut formuleringer om bestemte elementer ut fra en forforståelse av hva som er sentralt.

Jeg har valgt å dele opp innholdsanalysen av dokumentene i en refererende del og en drøftende del. I kapittel 4 ønsker jeg primært å dokumentere fakta om føringer og rammer for denne opplæringen. Jeg trekker frem relevante elementer uten å kommentere dem mer enn nødvendig for at de skal forstås. Dokumentasjonen gir igjen bakgrunn for intervjuene og for analyse/drøfting av reformen ut fra fortolkende og systemrettede perspektiver i kapittel 6.

Dokumentene er gjennomgått i perioden vår 2008 – vinter 2009, men alle dokumentene er utgitt før dette, og de fleste har vært kjent for meg i flere år før jeg begynte å arbeide med denne oppgaven. De har i prinsippet også vært kjent for mine intervjuobjekter. Forvaltningsloven, offentlighetsloven, statsborgerloven og utlendingsloven henger på noen punkter tett sammen med Introduksjonsloven, men siteres ikke her. Begrepet ”innvandrere” gjelder her stort sett alle, men det skilles i noen sammenhenger mellom (arbeids)innvandrere og flyktninger med hensyn til rettigheter og plikter ut fra oppholdsgrunnlag.

Innholdsbeskrivelsen er tematisk fordelt videre i dette kapitlet. Kapitlet er knyttet til spørsmålet om hva som kjennetegner reformen i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 2005, med disse underspørsmålene: Hva er de rettslige rammene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap? Hvordan



beskriver reformdokumentene strukturelle rammer, innhold, mål og resultater for opplæringen? Hvordan beskriver reformdokumentene styringsformer for opplæringen?

## 4.2 Formål og rettslige rammer

I Ot.prp. 50 (2003–2004) del 1, sies dette om formålet for opplæringen:

*Formålet med ordningen er å styrke innvandreres forutsetninger for å kunne delta aktivt i arbeids- og samfunnslivet. (...) Den foreslåtte ordningen er ment å sikre at innvandrere deltar i grunnleggende opplæring i norsk og samfunnskap i løpet av deres første tid i Norge.*

Formålet har nesten samme ordlyd i lovteksten (H-20/05:10) som i proposisjonen, og i innledningen til Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (2005): Opplæringen skal gi innvandreren mulighet for likestilling, deltagelse og integrering i det norske samfunnet.

I Ot.prp. 50 (2003–2004):15–17 ligger også et mål om en mer effektiv, mer målrettet og mindre kostbar opplæring, ut fra at opplæringen preges av dårlig gjennomstrømning på grunn av et avbrutt, lite kontinuerlig og lite intensivt læringsløp, og at statens utgifter til norskopplæring har økt kraftig de senere år. Det fastslås behov for å forenkle finansieringsordningen og gjøre den mer resultatorientert, samtidig som det er nødvendig med en effektivisering av opplæringen, dvs. økt kvalitet, progresjon og resultatoppgåelse (Ot.prp. 50 (2003–2004):60).

Hoveddelen av de rettslige rammene for opplæringen er beskrevet i merknadene til § 17 i introduksjonsloven Videre følger en forenkling basert på merknadene (H-20/05) og Ot.prp. 50 (2003–2004).

I loven beskrives personkretsen for loven ut fra dato for oppholdstillatelse (fra og med 1. september 2005), alder (16–67 år) og definerte typer oppholdsgrunnlag. Loven definerer også grupper loven ikke gjelder for (EU-borgere med flere). Opplæringen blir dermed rettighetsfestet for noen innvandrere (rett, rett og plikt),

men ikke alle som loven gjelder for, har rett til gratis opplæring, de må betale for opplæringen selv (plikt).

Plikten knyttes til permanent opphold i Norge. I Ot.prp. 50 (2003–2004):15–17 fastslås opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en betingelse for å kunne søke bosetningstillatelse (permanent oppholdstillatelse) eller statsborgerskap. Dette er et nytt prinsipp, som er hjemlet i henholdsvis i utlendingsloven og statsborgerloven (H-20/05:16). Personer med rett og plikt, eller plikt, må ta 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap ”på et språk deltakeren forstår”, alternativt søke fritak forplikten gjennom å dokumentere norskferdigheter etter bestemte regler (H-20/05:66), for å kunne søke bosetningstillatelse. Kommunen/skolen har myndighet til gi fritak (H-20/05:116), og plikt til å registrere timer og/eller fritaksvedtak i NIR (H-20/05:102). Læreplanen (2005:2) betegner de 300 timene som obligatoriske, men det må presiseres at dette bare gjelder for definerte grupper, og bare i forhold til søknad om permanent oppholdstillatelse.

Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse, samt familiegjenforente med norske borgere eller med personer med bosetningstillatelse, har rett og plikt til opplæring i 300 timer. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU og deres familiemedlemmer har plikt, men ikke rett, til opplæringen. Aldersgrensene forplikten er 16–55 år.

Kommunen har plikt til å tilby opplæring til dem som er omfattet av loven, og til å tilby mer opplæring utover de 300 timene ”ved behov” for dem som har rett og plikt til opplæring, knyttet til målene i deres individuelle plan. Deltagere kan få maksimum 2700 timer i tillegg, eller opplæring opp til Norskprøve 3. Behovsprøvet opplæring er ikke en juridisk rett. Personer med rett og plikt til opplæring må ta de 300 timene innen tre år etter at oppholdstillatelse er gitt for å få timene gratis. All gratis opplæring må gjennomføres innen fem år.

Innvandrerkvinnens rett til opplæring blir nevnt spesielt i Ot.prp. 50 (2003-2004):16:

*Et viktig prinsipp i Regjeringens integreringspolitikk er at alle tiltak som foreslås for å bedre situasjonen for innvandrere generelt skal være like tilgjengelige og relevante for innvandrerkvinner som for innvandrer menn. Det er derfor et poeng at den foreslåtte retten og/eller plikten til norskopplæring knytter seg til den enkelte uavhengig av kjønn og familiesituasjon. Sammenholdt med retten til en individuelt tilpasset plan, sikres fleksible løsninger.*

I del 5 i proposisjonen utdypes dette. Her heter det at norskopplæring for innvandrer mødre har en særlig verdi, da det erfaringsmessig er kvinnene som har omsorgsoppgaver for barna mens de er små, og bedre språkkunnskaper vil gjøre dem bedre rustet til å støtte opp om og delta i barnas hverdag. Imidlertid ligger det ikke barnetilsyn i rammene i Ot.prp. 50 (2003–2004):16:

*En praktisk forutsetning for deltakelse, spesielt for kvinner, vil ofte være at det kan framskaffes barnetilsyn. Kommunene anmodes om å se tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av de samlede midlene til tiltak for målgruppen, og å tilrettelegge for barnepass der det er nødvendig.*

Lærerkompetanse er ikke rettslig regulert utover dette (Læreplanen 2005:10):

*”Lærere (...) bør ha faget norsk som andrespråk eller annen migrasjonspedagogisk kompetanse. Lærere som skal undervise deltakere som ikke kan lese og skrive, bør også ha kompetanse i lese- og skriveopplæring. (..) Den som skal undervise i samfunnskunnskap, skal som hovedregel ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse.*

Lederkompetanse nevnes ikke spesielt i planen, heller ikke i lov og forskrift.

### 4.3 Styringsaspekter

Dette punktet, og punktet om mål i opplæringen, knyttes spesielt til spørsmålet om hvordan reformdokumentene beskriver styringsformer for opplæringen.

*Bakgrunn for styring.* Introduksjonsloven ble utformet i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) av det daværende Kommunal- og regionaldepartementet og behandlet av kommunalkomiteen i Stortinget, ikke av Utdannings- og forskningsdepartementet, UFD, og ikke i undervisningskomiteen. Rundskriv H-20/05, som inneholder loven med forskrifter og merknader, fastslår at UFD har det overordnede faglige og

pedagogiske ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap (H-20/05:73). Ansvaret ble overført til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, AID, fra 1.1.2007.

Vox, nasjonalt senter for læring i arbeidslivet, er en fagetat under Kunnskapsdepartementet. Utdanningsdirektoratet har ansvar for opplæring under opplæringsloven, mens Vox har ansvar for annen opplæring for voksne. Vox har fått delegert det pedagogiske ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter Introduksjonsloven, og skal blant annet være kompetansesenter og pådriver for faglige og pedagogiske spørsmål (AID, oppdragsbrev til Vox 2008:1). AID forvalter introduksjonsloven og tilskuddene til opplæringen. Det forvaltningsmessige ansvaret for introduksjonsloven ligger hos Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi, som ligger under AID og styres av AIDs innvandringsavdeling. IMDi har en nasjonal enhet og seks regionale enheter som er utførerledd som samarbeider med kommunene i sine regioner. Vox får sitt pedagogiske oppdrag gjennom oppdragsbrev fra AID. AID gir samme oppdrag gjennom sitt tildelingsbrev til IMDi. Som en konsekvens av dette samarbeider IMDi og Vox om oppgaver innenfor opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, Vox har fagansvaret og IMDi gjennomfører tiltak.

Fylkesmannsleddet ligger under Forbruker- og administrasjonsdepartementet, FAD, og kontrollerer blant annet tilskuddsordninger og er behandlende instans for klager på vedtak. Riksrevisjonen foretar også tilsyn/kontroll av blant annet rutiner.

*Legal styring, regelstyring.* Kommunene/skoleeier og skoler styres juridisk av staten på vanlig måte gjennom lov og forskrifter, med rundskriv H-20/05 som hovedgrunnlag. Her ligger også forvaltningsloven bakom. Det står en del om kommunens plikter i rundskrivet, men ikke noe eksplisitt om styring. Rundskrivet har detaljerte forskrifter og utfyllende merknader, og regelverket brukes av kommunene i deres daglige arbeid.

Loven medfører omfattende nye forvaltningsoppgaver for skoleeier eller via delegasjon til voksenopplæringssettene, blant annet en rekke enkeltvedtak og registreringer (Rundskriv H-20/05: 77 og 101–102). Lov og forskrifter inneholder detaljerte regler om hvem som kan få opplæring gratis, hvem som må betale, regler

for fravær, permisjoner, fritak, varighet av gratis tilbud med mer. Læreplanen, som er en forskrift, omfatter også styrende regler.

Mange av reglene operasjonaliseres i Nasjonalt introduksjonsregister, NIR, som er et delsystem under innvandringsmyndighetenes/politiets nasjonale utlendingsregister. NIR er både et informasjonssystem og et kontroll- og styringsredskap ved at både stat, skoleeier og senter kan kontrollere underliggende nivå gjennom NIR. I systemet registreres data på individnivå om blant annet deltagerens oppholdsgrunnlag, undervisningstimer, opplæringsspor, fravær og beståtte norskprøver. Registreringen i NIR gir også grunnlag for utbetaling av tilskudd til kommunene, for dokumentasjon på at individer har gjennomført plikt delen av opplæringen, og for statistikk over timeforbruk, måloppnåelse og gjennomstrømning.

*Økonomisk styring og incentiver.* Finansieringen er gjennom per capita-tilskudd fra staten til kommunene for alle som har rett til opplæring etter ordningen. Tilskuddet per rettighetshaver er størst de første årene, og varer i maks 5 år, som er tidsrammen for ”behovsprøvet ”opplæring. Kommuner med få deltagere kan også få et skjønnstilskudd.

I tillegg er det innført en ny formalisert ordning med incentiv til kommunen eller opplæringsstedet gjennom resultattilskudd på 5000 + 5000 kroner per bestått muntlig og skriftlig del av Norskprøve 2 og 3 (Rundskriv H-21/05, pkt 2.2 og 2.3).

*Mål- og resultatstyring.* Mål knyttes her til både læreplanen, som konkretiserer pedagogiske/faglige mål, Norskprøve 2 og 3, og til oppdragsbrevene, som angir måltall/resultatmål. Nasjonale måltall for norskprøvene er forpliktende for kommunene, og gis i oppdragsbrev fra AID til Vox. Måltall kom for første gang for 2007, og kravene ble økt i 2008. Oppdragsbrevene konkretiserer både kravet til gjennomstrømning, som utgjør en form for normering av opplæringstiden, og kravet til andelen av deltagere i opplæring som skal bestå norskprøve.

## 4.4 Læreplanen, overordnede og konkrete mål

Læreplanen er en forskrift til introduksjonsloven, og sier følgende om mål, rammer og begrensninger i opplæringen (2005:6):

*Det overordnede målet med opplæring i norsk for voksne innvandrere er at deltakerne skal nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin medbrakte kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnslivet for øvrig. Dette må imidlertid skje innenfor de rammene som er gitt. Utover de tre hundre timene begrenses den grunnleggende, offentlig finansierte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap av nivået B1 (tilsvarende nivået i Norskprøve 3). Noen vil nå dette nivået etter 300 timer, andre vil bruke inntil 3000 timer.*

Norskdelen av læreplanen tar utgangspunkt i det europeiske rammeverket Common European Framework of Reference for Languages, CEFR, der språkferdighetene er uttrykt som kompetansemål på tre nivå, A – elementært, B – selvstendig, C – avansert. Nivåene er igjen delt i A1, A2 osv. I læreplanen er bare de fire nederste nivåene, A1–B2, beskrevet. I tillegg er opplæring utover nivå B1 ikke gratis hvis den ikke kan gjennomføres innenfor 300 timer (Læreplan 2005: 6). Opplæringen har to avsluttende norskprøver, sluttmaal, Norskprøve 2 (A2) og Norskprøve 3 (B1), som læreplanens ferdighetsbeskrivelser er knyttet nært opp til.

I læreplanen sies det ikke noe eksplisitt om verken teori eller metoder, men det sies mye om mål (Tenfjord 2005:15). Derimot er det ingen ferdighetsmål eller test knyttet til de første 250 timene norskopplæring som inngår i pliktdelen for å søke bosetning. Læreplanen (2005:6) sier heller ikke mer om estimert timetall for å nå nivået for Norskprøve 3 eller 3 enn at noen kan bruke 300 timer, andre inntil 3000 timer. Svært få klarer Norskprøve 2 eller 3 med bare de ”obligatoriske” 250 norsktimene som grunnlag.

Læreplanen vektlegger at opplæringen skal være individuelt tilpasset. Flere faktorer skal medvirke til dette. Et grunnlag for tilpasning er inntaksvurderingen, som kartlegger og tar hensyn til faktorer som har betydning både for valg av opplæringsspor og mål for opplæringen for den enkelte. Organisatorisk differensiering er en annen måte å tilpasse på, gjennom inndeling i tre opplæringsspor

med ulik progresjon, og kurs på ulike nivå (Læreplan 2005: 8 ff). En individuell plan (IP) med individuelle mål og sluttmaal (Norskprøve 2 eller 3) skal utarbeides for alle deltakere. IP-en er en del av grunnlaget for å gi tilrettelagt opplæring, for eventuelt å tildele mer gratis (behovsprøvet) opplæring og ses i sammenheng med videre kvalifisering.

Kurs på 50 timer i samfunnskunnskap skal være på et språk deltageren forstår, og må gjennomføres i tillegg til 250 timer norskopplæring som forutsetning for å søke bosetningstillatelse. Intensjonen med samfunnskunnskapskurset er å fremme integreringsprosessen, og demokrati legges som en premiss og som et fundament for samfunnet (Læreplan 2005:3–4). Syv emner er obligatoriske, i tillegg skal tema som kjønnslemlestelse og tvangsekteskap tas opp der det er naturlig.

Det er ingen andre krav enn å gjennomføre kurset i samfunnskunnskap, ingen ferdighetskrav, og dermed ingen måling av om intensjonen med kurset oppfylles selv om det ligger et implisitt ideologisk mål i intensjonene.

## 5. Intervjuene

### 5.1 Innledning

I denne delen oppsummeres intervjuene. Kapitlet knyttes primært til spørsmålet om hvordan ledere arbeider med opplæringen i praksis, og til spørsmålet om hvordan strukturelle rammer, mål og incentiver samvirker, fordi ledernes tolkning av rammebetingelsene er en viktig del av intervjuene. Spørsmålene er forsøkt gruppert tematisk relatert til figur 1 i kapittel 2, og drøftes i sammenheng med hovedpunkter fra styringsdokumentene og relevant teori i kapittel 6.

Spørsmålene/svarene er nummerert, og det refereres til disse i kapittel 6 og 7. En del sentrale sitater tas med i litt redigert form, på andre punkt har jeg valgt å gjengi innholdet i intervjuene i komprimerte oppsummeringer for å få frem poengene tydeligere, for å lette sammenligning av svar, og av plasshensyn. Denne fremgangsmåten er innenfor en hermeneutisk fortolkning. Jeg velger bort tolkningsmetoder der analyse av kroppsspråk, stemmebruk, latter, nøling med mer tas med.

### 5.2 Om rammebetingelsene (spm 1–4)

*1. Hva mener lederne mer generelt om loven og rammebetingelsene for opplæringen?*

Leder A: ”Fint med rammer og krav, loven gir mer system, inkludert læreplan, mer ryddig totalt sett.”

Leder B: ”God, totalt sett, fint med forpliktelse for kvinner, læreplan gir struktur, bra med krav, bra med raskt løp for å komme gjennom.”

Leder A og B: ”Det er god ordning for kvinner fordi de forpliktes, men for snaue frister for dem som får barn, dette er mot intensjonene i loven, og problem med grupper ungdom 16-18 år som ikke får gratis opplæring i henhold til loven.”



Leder A og B: ”Reformen hjelper til med nye arbeidsmåter for bedre undervisning og bedre oppfølging av elever.”

C1: ”Læreplanen er ny, forplikter mer, positivt. Men juss legger premisser for målstyring, deltageres ønske om å få bosetningstillatelse forstyrrer målstyringen.”

C2: ”Mer ansvar på skolen for at deltageren får det de har rett til.”

Leder A kommenterer også at norskprøvene ikke gir noen rettigheter, og implisitt at det ikke er noen incentiv for deltagere til å ta norskprøver. Leder B kommenterer spesielt at måltall på prøver kan bli lavere enn beregnet fordi NAV tar ut deltagere før norskprøver er bestått og tilbyr tiltak med økonomisk støtte til deltageren.

*2. I rammene ligger en pålagt plikt for mange grupper innvandrere til å gjennomføre opplæring i 300 timer for å kunne søke permanent opphold, bosetningstillatelse, i Norge. I tillegg må en del grupper betale for disse timene. Påvirker dette opplæringen, og påvirker det måloppnåelsen?*

Leder A: ”Positivt med krav. Men de 300 timene er ikke nok. Problematisk.”

Leder B: ”De 300 timene skal gi optimalt grunnlag.”

Leder C1: ”Mange deltagere blir stresset av grensen og målet på 300 timer, særlig betalere. På grunn av dette er mange lite interessert i andre opplæringsformer enn tradisjonell klasseromsundervisning, fordi de er vant til dette, og mener det er den beste måten å lære på.”

*3. Hvordan ser lederne på læreplanen?*

Leder A: ”Ny læreplanen som fokuserer på ferdigheter, viktig og bra.”

Leder B: ”God læreplan, godt med rammer”.

Leder C1: ”Jeg oppfatter CEFER som positivt og spennende, gir fellesskap internasjonalt, mer tyngde, faget og de ansatte har fått tilført seriøsitet. Fokus på mål er bra.”

#### *4. Hva er god kvalitet i denne opplæringen?*

Leder A: ”Kvalitet er gode lærere som kan feltet og kan formidle, vi har for lite fokus på medbragt kompetanse. Kvalitet er også å gi tilbud som passer, samarbeide med andre, og klare norskprøvene.”

Leder B: ”Ikke bare på norskprøver, men om opplæringen har effekt på integrering i form av jobb og videre skole, om deltagerne får det lettere som foreldre. Og se på fremgang på spor 1-deltagere, lenger tidsperspektiv, kanskje andre mål. Kvalitet er også gode lærere, utvikling på senteret og hos den enkelte ansatte, godt miljø. Og mål for den enkelte deltager.”

Leder C: ”Kvalitet er å gi deltagerne verktøy til klare seg i Norge, det er mer enn språket. Skolens jobb er å være best mulig innenfor rammene.” Senteret ser kvalitet i at de tilrettelegger mer enn før, slik at søkere kan få tatt opplæringen de har rett til og evt. plikt til, blant annet gjennom bedre tilbud om kvelden. Hun fremhever også enkeltfenomen som at deltagere retter ryggen, opplever mestring og får selvtillit, ikke bare språket, i løpet av opplæringstiden, som gode resultater. Gode lærere, godt miljø.

### **5.3 Refleksjoner rundt ledelse (spm 5–8)**

*5. Hva opplever lederne som forventninger, både fra overordnet, og i loven? Hva ser de som essensen i lov og forskrift for deres eget arbeid?*

Leder A: ”Få tak i deltagere i kommunen, informere om hva de har av rettigheter, få dem inn i et program, tilby et opplegg dag eller kveld. Vi strever med å tilby samfunnsfagene. Registrering i NIR er en utfordring, og det er en utfordring med fravær og betaling og å forklare ordningene.” Hun legger til at ”det er en forventning å få tak i rett- og pliktere og gi tilbud innen tre måneder.” Om norskprøvene styrer opplæringen sier hun: ”Norskprøver, ja, også viktig (...), men verden er ikke så interessert i dem.” Hun etterlyser interesse fra overordnet på kommunenivå for resultater og for så vidt på hele opplæringen.

Leder B: ”Få det formelle på plass først, så det pedagogiske, innhold, læreplan. Og norskprøver! Er prioritering av forvaltning eksempel på forventningsstyring fra min side? Det viktigste er at ordningen skal nå mange, at kvinner forpliktes, at læreplanen er relevant, at de 300 første timene skal gi godt grunnlag. Forventninger fra overordnet ledd er norskprøver. Kommunen måler senteret bare på norskprøveresultater.” Hun beklager samtidig at de ikke måles på annet enn dette. I hennes kommune er det sterkt press på resultater og bonus. Senteret opplever mer kontroll enn støtte, mye tid brukes til rapportering, noe som tar tid fra det pedagogiske.

Leder C1: ” Mye endringer og mer jobb på det administrative. Det er ikke konkrete faglige mål, men andre krav, det vil si sterkere krav til effektivitet og mål om konkrete resultater. Det overordnede målet er at innvandrere, inkludert kvinner, skal bli selvforsørgende. Det er en spenning mellom slike overordnede mål, og oppnåelighet, for 30 %, som ikke har sjanse til å klare seg selv økonomisk og knapt nok på andre måter. Hverdagsmålene er norskprøvene.” Leder C2 legger til: ”Det er mer fokus nå og utover på norskprøvene, med føringene fra Vox, vi tar dem inn over oss. Det blir viktigere når tall og forventninger kommer tydelig fra Vox.” Leder C1 fremhever også at det er like mye forventninger fra overordnet ledd for at deltagere med svak bakgrunn får god opplæring som for prøvemålene: ”Vi har også fokus på å utvikle individene, se dem rette ryggen og smile på skolen.”

#### *6. Hvordan ble arbeidet med introduksjonsloven initiert? Prioriteringer? Samarbeid?*

Leder A: ”Vi svarte først på høringen, som gjorde at vi fulgte med videre. Mye lederstyrt informasjon, støtte fra Vox og IMDi. Vi laget interne kurs, mest om læreplanen for lærere og om det forvaltningsmessige for administrasjonen. Vanskelig å få informert deltagere godt, lite god informasjon på aktuelle innvandrerspråk.”

Leder B: ”Oppstartsinitiativ var lokalt lederinitiert, noe ekstern hjelp fra Vox og IMDi, tung administrativ oppstart. Praktisk endringsledelse var lederstyrt, ledelsen definerte hovedpunkter, ga info, organiserte interne samlinger. Interne endringer og

mål gikk på å endre intern organisering, mer tilstedetid for lærerne, forvaltningsoppgaver, lage planer, diskusjoner, få felles forståelse.”

Leder C1: ”Oppstart ved å lese loven og kurs på IMDi. En kontinuerlig skoleringsprosess de første par årene. Trinnvis. Særlig vanskelig å forstå nivåbegrepene i planen.”

Alle nevner samarbeidet om arbeidstidsavtale lokalt som en utfordring for å få løst pålagte oppgaver, lang prosess å få lærere til å forholde seg til regler og læreplan.

### *7. Hva mener lederne selv er kriterier på god ledelse i denne opplæringen?*

Leder A: ”Fagbakgrunn, samt å kunne tilrettelegge og samarbeide, like utfordringer”

Leder B: ”Engasjement, faglighet.” Hun legger vekt på faglig styrke, har liten tiltro til at ledelse er en profesjon uansett på hvilket fagområde den skal brukes. Står for praktisk dialogbasert og distribuert ledelse som brukes gjennomtenkt, men er klar for å bruke sterkere lederstyring hvis nødvendig.

Leder C1: ”Bør ha både faglig/pedagogisk og økonomisk bakgrunn, og gode kommunikative evner.”

### *8. Er det annerledes å være leder nå enn før reformen kom i 2005?*

Leder A: ”Noen endringer kreves av leder, mest å sette seg inn i nye ting, ellers ikke så spesielt med denne loven. ”

Leder B: ”Nytt og til dels tungt, utfordringer, å få lærere til å forholde seg til regler og læreplan, har vært en omfattende prosess.”

Leder C: ”Nei, det er stadig nye endringer, økonomisk og faglig, kommunikativt, denne endringen er ikke så spesiell.”

## 5.4 Politikk, styring, systemskifte? (spm 9–13)

*9. Er dette en politisk preget opplæring, ut fra rammer, innhold og mål? Oppfatter ledelsen lokalt at rammene for opplæringen medfører at de balanserer mellom politikk og pedagogikk?*

Leder A: ”Ja, dette er en politisk lov for å få mer arbeidskraft som kan norsk. Dette er ideologisk styring.”

B: ”Ja, dette er en politisk reform.”

Leder C1: ”Ja, dette er politiske retningslinjer, ideologisk styring, ja. Politisk også at dette er om innvandring og integrering, – det er et politisk felt”. Hun legger til at målet om selvforsørgelse for innvandrere er noe annet enn ”gagns menneske”, en bakgrunn for reformen er å forebygge mot sosialutgifter og spare på budsjettet mer enn å utvikle mennesker. Og: ”Opplæringsloven gjelder ikke, er det politisk?”

*10. Kurs i 50 timer samfunnskunnskap, er obligatorisk. Hva ser lederne som de viktigste intensjonene med kurset?*

Leder C1: ”Under ligger noe om å realitetsorientere mot norske verdier, politisk verdisyn bak.”

*11. Hvordan ser lederne på forholdet skole/profesjon og politikk/pedagogikk? Er det samspill og diskusjon mellom ulike aktører i samfunnet om denne opplæringen?*

Alle fire var enige om at opplæringen er lite i fokus i den offentlige debatten. De selv savner debatt og offentlig interesse for opplæringen, leder A sier for eksempel at hun selv jobber for å få temaet på agendaen i kommunen og vs. næringsliv/arbeidsplasser.

*12. Har ny type læreplan og nye regler gitt nytt fokus i norskopplæringen?*

Alle lederne ble forelagt modellen nedenfor i intervjuene, med utgangspunkt i at dette er en beskrivelse av endringer i grunnopplæringen. Modellen er utarbeidet i samarbeid med Kirsten Sivesind med grunnlag i Afzar, Skedsmo & Sivesind (2006:209 ff) og Sivesind, Bachmann og Afzar (2003).

1. Tradisjonelt	2. Tradisjonelt	3. Nytt	4. Nytt
Hvorfor	Hva	Hvordan	Hva
Formålsbestemmelser	Innholdsbestemmelser	Kompetansebestemmelser, prosessuelle	Resultatbeskrivelser
Strukturkvalitet	Innholdskvalitet	Prosesskvalitet	Resultatkvalitet
		Kvalitetsvurderinger. Her måles skolen.	
		Påvirker 1 og 2	

*Figur 2. Endring i fokus? Kommentar: Prosesskvalitet i modellen i figur 1 inkluderer både innholdsdimensjonen og måldimensjonen, men her er det gjort et skille.*

Responsen var samstemt fra de intervjuede lederne, alle så en forskyvning i føringer og styring fra overordnet ledd i retning 3 og mest til 4 fra tidligere ordning til introduksjonsloven.

### *13. Styrer måltallene for beståtte prøver opplæringen?*

Ja, sier alle lederne. Det blir mer fokus på norskprøvene etter hvert som formelle krav er under kontroll og etter hvert som forvaltningen i kommunen blir mer kjent med loven og kravene til måloppnåelse blir tydeligere. Likevel vektlegger lederne måltallene ulikt, trolig ut fra kommunene/skoleeierne arbeider og styrer forskjellig. Senter A legger listen for måloppnåelse selv, senter B opplever å bli presset fra skoleeier, mens skoleeier for senter C følger opp både prøveresultater og svake deltageres fremgang.

## 6. Analyse og drøfting av reformen

### 6.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en bred analyse/drøfting av reformen ut fra noen teoretiske aspekter og beskrivelsene av intervjuene og dokumentene. Kapitlet knyttes i hovedsak til forskningsspørsmål 3 i problemstillingen om hvordan elementene i reformen samvirker sett i lys av reformdokumentene og lokal ledelse.

Kvalitetsdimensjonen drøftes spesielt, i lys av de tre kategoriene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Resultatkvalitet er i stor grad et produkt av de to andre kategoriene, og jeg legger mest vekt på å vurdere strukturkvaliteten, det vil si de faktorene som setter rammene for opplæringen. Jeg er opptatt av samvirket mellom ulike midler/elementer i reformen, og ser også rammebetingelsene i sammenheng med de overordnede målene i reformen. Strukturen i drøftingen blir dermed ikke helt sammenfallende med teorikapitlet. Modellen i kapittel to illustrer de mange mulige innfallsvinklene.

Å etablere lovverk er i seg selv en markering av politisk makt og vilje til å legge rammer for andre menneskers liv og rettigheter, og er i sammenheng med norskopplæring for voksne innvandrere nytt fra 2005. Et annet nytt element er at borgerrettigheter knyttes til norskopplæring. Slik kan bosetningstillatelse og statsborgerskap ses som implisitte mål for opplæringen, og kan også betraktes som incentiver (men ikke i NPM-forstand) for deltagerne. Spesielt det at loven om norskopplæring også regulerer borgerrettigheter, gir mening til Ulsteins formulering om at autoritative tekster har makt til å forme liv (2006:107 ff). Det er nokså innlysende at lover og forskrifter er autoritative dokumenter. Gjennom loven, og gjennom ulovfestede delegasjonsregler, har kommunene/skolene fått fullmakt til å iverksette teksten/inholdet i loven. Skoleeiere og skole søker å løse oppdraget sitt ut fra sin plass i styringskjeden, og bruker den makt og de fullmakter de har fått. Ut fra fokuset på pliktdelen på 300 timer og kommunens/skolens forvaltningsmakt og -ansvar, som også lederne i intervjuene var opptatt av, er det klart at lov og forskrifter

i denne opplæringen både påvirker dem som forvalter loven, og preger sider av livet til de innvandrerne den angår (spm 2).

Ut fra Hovdenaks (2006:74) henvisning til Ball (1992) om at en ny politisk tekst kan etablere nye maktrelasjoner, ikke bare forandre dem, er det en interessant observasjon/tanke at nye maktrelasjoner oppstår gjennom koblingen mellom borgerrettigheter og opplæring. Lærer og opplæringscenter kommer i et nytt maktforhold vs. søkere/deltagere gjennom å forvalte tilbud som gir deltagere goder, rettigheter, som ligger utenfor selve opplæringen. Ball sier også at det gir viktig informasjon om et dokument, her reformdokumentene, og bakgrunnen for dem, ved å identifisere hvilke stemmer som blir hørt, hvorfor og hvilke verdier og interesser som kommer til uttrykk (Hovdenak 2006:74). En kort tolkning av Balls poeng må være at det ligger integreringspolitiske og samfunnsøkonomiske interesser fra departement og daværende regjering bak loven, selv om man også kan se deler av loven som en rettslig styrkning av noen innvandrergrupper. Pedagogens og innvandrers stemme er knapt hørbar i denne loven, men det forhindrer ikke at det kan være en god lov for en del innvandrere.

## 6.2 Rammer/strukturkvalitet og samvirkninger

I lys av nivåenes måte å samvirke på kan strukturkvaliteten betraktes fra både nasjonalt nivå, skoleeiernivå og skolenivå, se figur 1. I denne opplæringen er det spesielt interessant å se på forholdet mellom strukturkvalitet på de tre nivåene, og på forholdet mellom strukturkvalitet og statlige forventninger til opplæringen, som kan være problematisk på noen områder. Spesielt strukturkvalitet må også vurderes på individnivå, fra innvandrersynspunkt.

På nasjonalt nivå dreier strukturkvalitet seg om styringsdokumenter som lov og forskrifter, inkludert læreplanen, om begrensninger i hvem som får gratis tilbud, om pliktdelen på 300 timer, timeomfang og sluttnivå. Videre om finansiering, registreringssystemer, mål i form av avsluttende prøver og fastsatte måltall, jf kapittel



4. Læreplanen i denne opplæringen er mangefasettert (se kapittel 4.4) og behandles derfor helhetlig i et eget punkt, se kapittel 6.6.

*Samvirket mellom pliktdelen og bosetningstillatelse.* Ifølge loven må innvandrere med bestemte typer oppholdsgrunnlag (Ot.prp. 50 (2003–2004):15–17) gjennomføre 300 timer opplæring for å søke om bosetningstillatelse. Det er stor oppmerksomhet rundt denne pliktdelen både hos deltagere og ledelse/ansatte. Reglene rundt de 300 timene er en del av rammebetingelsene, jf kapittel 4, men leder A understreker samtidig at 300 timer er for lite (spm 2). Samtidig kan opplæringen ha blitt mer målrettet og effektiv enn tidligere også fordi målet på 300 timer gjør at deltageren setter krav til opplæringen, ikke minst de som betaler selv. En mer utilsiktet effekt er at metodefriheten i Læreplanen kan bli begrenset av de voksne deltagernes mer tradisjonelle syn på hva som er god pedagogikk (spm 2, leder C1). En annen utilsiktet effekt av å knytte bosetningstillatelse til opplæring er at både deltagere og sentre oppfatter de 300 timene som et mål i seg selv, men ikke som et språklig/pedagogisk mål (spm 2). Dette inntrykket styrkes av egne erfaringer med at mange innvandrere teller undervisningstimer og søker bosetningstillatelse så fort de kan av trykkgrensgrunner. Det virker som de 300 timene kan overskygge både at mange kan få mer gratis opplæring, og for målet om norskprøver, og det forundrer meg at lederne har et såpass klart kortsiktig perspektiv og ikke har mer fokus på at opplæringen for mange kan gå opp til 3000 timer. (Dette har sannsynligvis endret seg siden våren 2008, fordi flere deltagere har fått behovsprøvet opplæring.)

Koblingen mellom bosetning og norskopplæring kan dermed få både positiv og negativ effekt. Bosetningstillatelse kan ses som en type incitament for norskopplæring for deltagerne, men kan overskygge de pedagogiske målene for opplæringen. Det synes derfor som incentivet for deltagerne, bosetningstillatelsen, kan motvirke incentivet for kommunene, resultatbonusen for beståtte norskprøver.

*Samvirket mellom måloppnåelse og begrenset målgruppe med rettigheter.* Har det betydning for kvalitetsoppfatningen at mange bare tar pliktdelen på 300 timer og mange ikke har plikt til opplæringen? De intervjuede lederne er positive til at

opplæringen rettighetsfestes, jf kapittel 4, men samtidig problematiserer leder A og B at rettighetene ikke gjelder flere grupper, spesielt ungdom (spm 1). Ut fra bestemmelsene har arbeidsinnvandrere og deres familie plikt, men ikke rett, og mange med plikt vil betale bare for de 300 timene for å søke bosetning. EU-borgere har verken rett eller plikt til opplæring. To store grupper innvandrere i Norge tar dermed lite eller ingen norskopplæring som konsekvens av reglene.

Regelverket i introduksjonsloven kan gi konsekvenser spesielt for nyankomne innvandrerungdommer som ikke får gratis norskopplæring i henhold til introduksjonsloven. De kan i praksis få problemer med å få skoleplass på videregående, til tross for ungdomsretten i opplæringsloven (lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova):3.1). (Loven er justert med hensyn til språklige minoriteter i 2008 og 2009 i pkt 3.13, men om dette vil endre praksis har jeg ikke kunnskap til å si noe om.) Kan mål om integrering gjennom opplæringen nås når en såpass stor andel innvandrere ikke får gratis opplæring? Vil det være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt på litt sikt å gjøre de ”obligatoriske” 300 timene gratis for alle innvandrere som ønsker å ta dem, og gi all ungdom rett til norskopplæring?

*Fungerer strukturkvaliteten etter intensjonene for kvinner?* Dette kommenterer jeg spesielt, fordi regjeringen ut fra Ot.prp. 50 (2003-2004) var opptatt av innvandrerkvinner som målgruppe for loven/opplæringen. Det vektlegges at kvinner skal få opplæring, men man betoner ikke menns ansvar for barn, og det legges ikke ved penger fra staten til kommunene til barnehaver/barnetilsyn i tilknytning til opplæringen. Kvinner med rett og plikt får ikke lenger frist enn 5 år på å gjennomføre all gratis opplæring, uansett antall fødselspermisjoner. Det kan reises tvil om man når spesielt småbarnsmødre med disse rammebetingelsene, på tross av gode intensjoner. Kvinner som får opphold på grunnlag av familiejenforening med arbeidsinnvandrere får ikke gratis opplæring. Hvis den gjenforente kvinnen ikke får gjennomført opplæring i 300 timer pga betalingsproblemer eller praktiske vanskeligheter, og forholdet sprekker før hun får bosetningstillatelse, kan hun miste oppholdstillatelsen, – og får aldri tatt noen norskprøve.

Et korrektiv her er informasjonen fra leder A og B i intervjuene om at reglene allikevel fungerer ganske godt for kvinner, fordi en stor andel kvinner faktisk tar opplæring, og lederne mener det er en styrke at de har en lovfestet plikt til opplæring (spm 1). De fremholder at det er positivt at reformen forplikter kvinner, uavhengig av problemer med frister og fødselspermisjoner, men at fristene også er et problem i forhold til måloppnåelse for kvinnene og implisitt for sentrene.

Flere elementer i strukturkvaliteten diskuteres under neste punkt, strukturkvalitet for innvandreren.

*Strukturkvalitet for innvandreren.* Strukturkvalitet må også ses i forhold til innvandrers situasjon. Hennes/hans behov og kvalitetsvurderinger er vesentlige, men jeg kan ikke se at dette aspektet er vurdert eksplisitt i lov (H-20/05) eller læreplan (2005), med mindre man ser det slik at loven og læreplanen fra lovgivers side har strukturelle elementer som også er tenkt som et svar på deltagerens behov, – og ikke bare samfunnets behov?

Hvordan oppleves opplæringen? Når deltagerne de målene de har satt seg? Er opplæringen meningsfylt og effektiv ut fra deres forutsetninger, motivasjon, livssituasjon med mer, inkludert økonomi? Det største dilemmaet er kanskje at rammebetingelsene ikke sikrer barnetilsyn eller livsopphold for den voksne deltageren. Opplæringen gir ikke rett til lån i Statens lånekasse, og (med noen unntak) ikke stønad fra NAV. De som går i fulltids norskopplæring, er avhengige av familie, deltidsjobb eller sosialstønad for å sikre livsopphold. Dette betyr at mange slutter eller skifter over til kveldskurs med få timer per uke når de får jobb, uavhengig av om de har nådd egne eller skolens mål for opplæringen.

Et annet element i kvalitetsdebatten sett både i forhold til individ og rammer er om rammene og skolene sikrer at deltakerne tar informerte valg, jf. St.meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*, 4.2. En vesentlig utfordring for undervisningsstedene for å gi tilbud av god kvalitet, er at den enkelte deltager får god nok veiledning til å sette opp en individuell plan og velge riktig

sluttprøve. Prinsippet om individuell plan er forskriftsfestet, men prosessen med å utarbeide og følge planen og avlese mål er ikke enkel å konkretisere og gjøre målbar.

Det er grunnleggende for innvandreres fremtid i Norge at norskopplæringen også ses i perspektiv av de overordnede målene for opplæringen, utdanning og arbeid. De strukturelle elementene nevnt over kan spille negativt inn både for individets opplevelse av kvalitet, for resultat kvaliteten mht. gjennomstrømning og prøveresultater, og for andel innvandrere i utdanning, - men har ikke noe med kvaliteten på selve opplæringen å gjøre.

*Strukturkvalitet på kommune/skoleeiernivå og skolenivå.* På kommune-/skoleeiernivå dreier strukturkvalitet seg om organisering av tilbudene, ressursutnyttelse, rutiner og kontroll (NOU: 2003:16, pkt. 7.3). På skolenivå er strukturkvalitet blant annet lokal organisering av tilbud og lærernes arbeidstid, eksempelvis gruppestørrelse og - sammensetning, timetall per uke, og fleksibilitet i tilbudene tilpasset brukernes behov, som å tilrettelegge på skolenivå for praktiske tilpasninger som kveldstilbud og barnetilsyn. Personaltetthet, bygninger og ressurser spiller også inn. Finansieringen slår inn både på kommune- og skolenivå og påvirker blant annet hvor store grupper man må ha for å kunne drive økonomisk. Kommuner med mange deltagere i opplæring kan dermed tilby mer homogene grupper enn kommuner med få deltagere.

Strukturkvalitet handler også om kvalitetssikring av det pedagogiske arbeidet, blant annet krav til lærernes kompetanse, som kan defineres av kommunene. Hvis resultatene på skolenivå ikke oppfattes som gode ”nok”, kan en forklaring ligge i den lokale strukturkvaliteten. Er lærernes formelle og reelle kompetanse god nok? Har lærerne spesiell kompetanse, for eksempel i norsk som andrespråk og voksenpedagogisk kompetanse? Spiller skoleeier/ledelse aktivt med for å optimalisere kompetansen? Er skolen organisert slik at lærere har tid til samarbeid, læring, refleksjon og oppfølging av deltagere? Intervjuene (spm 6) tyder på at skolene har jobbet både mye og planmessig for å tilegne seg ny og nødvendig kompetanse.

Ledelseskompetansen hos ledere i norskopplæringen kan også være en kritisk faktor i forhold til kvalitet og resultater. Det er skoleeier/kommunen som avgjør kravet til kompetanse hos skolelederne. Det er ikke føringer for dette i lov og forskrifter, men mange kommuner lager egne føringer. Aktive kommuner/skoleeiere vil dermed kunne påvirke strukturkvaliteten på kommune- og skolenivå, noe som igjen vil påvirke prosess- og resultat kvaliteten.

### 6.3 Prosesskvalitet

Prosesskvaliteten har lokalt tyngdepunkt i kommune og skole, og dreier seg om hvordan personalet utfører arbeidet sitt. I dette inkluderer jeg også ledelse kommunalt og lokalt, noe som har glidende overganger. Ledelse på skolenivå diskuteres i 6.4.

*Kommunal styring/ledelse.* Gode skoleeiere er en viktig forutsetning for skoleutvikling, sies det i St.meld. nr. 30 (2003–2004) pkt 3.4.2.

Kommunene/skoleeierne har også styringsoppgaver og ser i noen grad ut til å overta statens kontrollfunksjon på resultatmåling, men i varierende grad, noe som også må ses i forhold til kommunale prioriteringer og hvor mye vekt de respektive kommunene legger på bonusordningen for beståtte norskprøver. Stortingsmeldingen betoner blant annet dialog mellom skoleeier og skole. Lederne jeg intervjuet er fra tre presumptivt ulike kommuner og kan slik sett være representative. De opplever ulik kommunikasjon, oppfølging, styring og kontroll fra skoleeier generelt (spm 5, 13), og det er interessant at de tre sentrenes beskrivelser av forholdet til skoleeier ligger nær tre modeller som er beskrevet av Engeland, Langfeldt og Roald (2008:202). Senter C beskriver god og aktiv samhandling med kommunenivået nær opp til samrådsmodellen. Senter B opplever sterk kontroll, ikke minst med hensyn til resultatmål, og lite samhandling, en modell tenderende mot low-trust-modellen. Senter A har en tradisjonell og ganske velfungerende hierarkisk modell preget av tillit og lite kontroll fra overordnet ledd. Da intervjuene ble foretatt, hadde få deltagere rukket å nå nivåene for norskprøver. Jeg har dermed ikke grunnlag for å si noe om ulik kommunal styring gir ulike resultater, men det er rimelig å anta at stort resultatpress fra skoleeier gir større gjennomstrømning. Hvordan de svakere

deltagerne ivaretas i kommuner med ulik styring, vet man heller ikke, men også her er det rimelig å anta at prioriteringer på kommunenivå vil påvirke sentrenes frihet til å gjøre lokale valg. Ledernes kommentarer avspeiler dette (spm 5, 13).

*Undervisningskvalitet.* Prosesskvaliteten handler i stor grad om selve arbeidet med opplæringen, læringsprosessene i klasserommet. Hvordan sikrer og kontrollerer skoleeier/skoleleder at undervisningskvaliteten er så god som den burde være? Hvilke krav til lærerkompetanse er det i kommunen? Vet man om lærerne har, og bruker, den kompetansen de trenger på feltene norsk som andrespråk, voksenpedagogikk, veiledning, læreplananalyse med mer? Er det etablert et fag- og læringsmiljø i kommunen og/eller på skolene som gir lærerne mulighet til å lære og til å utvikle seg faglig sammen?

Ifølge Rambøll-rapporten (2007: 61 ff) har lærere i norskopplæringen på landsbasis sjelden mer enn allmenn pedagogisk kompetanse, og lærere i store kommuner har oftere spesialutdannelse enn i små kommuner. Det er heller ikke må-krav til utdannelse i loven av 2005, så eventuelle krav stilles lokalt i kommunene. Mange lærere jobber deltid, og gjennomsnittsalderen er en del steder høy, noe som gir høy score på erfaring, men kanskje ikke like høy score på IKT og på endringskompetanse. Det er også av betydning hvor lærere i norskopplæringen står i forhold til K-nivåene som Dale (1997:173ff) beskriver. Mange lærere har trolig lite erfaring med læreplananalyse siden det ikke har vært obligatoriske læreplaner i denne opplæringen tidligere, mens slik analysekompetanse og læringsmiljøet på det enkelte senter har betydning for å nå målene om norskprøver. Ut fra både egen erfaring og ut fra intervjuene i denne oppgaven er det klart at det har vært en omfattende prosess for skoleorganisasjonene å lære seg nivåtenkningen og målene i læreplanen. ”Særlig vanskelig å forstå nivåbegrepene i planen,” sier leder C1 (spm 5). Om lærere har høy nok kompetanse både pedagogisk og analytisk, vil påvirke undervisningsprosessene, og dermed også reflekteres nokså direkte i resultat kvaliteten, beståtte norskprøver.

Prosesskvaliteten lokalt hos lærere og ledere lokalt er svært sentralt for den totale kvaliteten og resultatene i opplæringen. Prosesskvaliteten lokalt henger sammen med

strukturkvaliteten lokalt, men er mindre betinget av strukturkvaliteten nasjonalt enn mange andre elementer i kvalitetsvurderingene. Prosesskvaliteten lokalt er også i stor grad et lokalt lederansvar, som neste del handler om.

## 6.4 Prosesskvalitet, lokal ledelse

Det er naturlig også å se lokal prosesskvalitet, ikke minst relatert til reformarbeid, i sammenheng med lokal ledelse. Typiske trekk i Olsens reformbeskrivelse (Langfeldt 2008b:32) matcher norskreformen, med konsekvenser for lokal ledelse: en ambisjon om å løse et samfunns-”problem”, integrering, reformen vil medføre ikke-planlagte endringer, for eksempel fokuset på det utenom-pedagogiske målet om bosetning, og behovet for endringer i forståelse og arbeidsvaner er lite synlig for statlige besluttere, jf. de omfattende prosessene med endringer av arbeidsoppgaver og innsikt i nivå- og testtenkning. Dette reflekteres i kommentarer fra leder C1 (spm 5, 6) med stikkord som ”Særlig vanskelig å forstå nivåbegrepene i planen” og ”Mye endringer og mer jobb på det administrative”.

Lederkompetanse nevnes ikke eksplisitt i læreplanen eller lov/forskrift, og det er dermed ikke noen direkte parallell til formuleringen i Kunnskapsløftet om et tydelig og kraftfullt lederskap som er seg bevisst skolens kunnskapsmål (St.meld. nr. 30 (2003–2004) pkt 3.3.3). De intervjuede lederne bruker heller ikke Kunnskapsløftets begrep om ledelse, selv om de selv kan oppfylle en del av idealet fra Kunnskapsløftet (spm 7). Alle betoner fagkunnskap som forutsetning for god ledelse, i tråd med Møllers henvisning til økende interesse for pedagogisk skoleledelse (2006:48). De vektlegger ellers lederkompetanse litt ulikt, det kan skyldes både bakgrunn og oppgavefordeling i hverdagen.

Ledelse er knyttet til utfoldelse og forvaltning av makt og autoritet, sier Møller (2006: 50). Oppstart og videre arbeid med reformen har vært sterkt lederstyrt lokalt alle de tre stedene, og det kan se ut som om det har vært nødvendig med våkne lokale ledere med både formell og faglig autoritet som har fanget opp at det kom en reform. Elmore (2006:7) poengterer at ledelse blant annet er å sette fokus, sortere ulike

signaler fra omgivelsene og finne løsninger på eksterne krav. Slik jeg oppfatter de intervjuede lederne, er dette prosesser de har vært seg bevisst i ledelsen av arbeid med norskreformen (spm 5, 6). Det synes å være lite spor av distribuert og relasjonell ledelse (Ottesen og Møller 2006:136 ff) (Langfeldt 2008b:147 ff) i oppstartfasen, men leder B nevner dialogbasert og distribuert ledelse mer generelt som kriterier for god ledelse (spm 6 og 7).

Skolelederne har fått nye ansvarsområder gjennom reformen, blant annet å legge opp økonomien etter ny modell, inkludert incentiver i form av bonus for måloppnåelse. Skolelederne skal forholde seg til målstyring, nye forvaltningsregler, regelstyring, nytt registrerings- og kontrollsystem (NIR), tilpasse avtaleverk (se legal styring) og sikre at organisasjonen mestrer de nye oppgavene. Inntrykket fra de tre sentrene er at det ikke har vært særlig oppstarthjelp fra kommunen/skoleeier, mens Vox og IMDi har vært ressurser for skolelederne (spm 6). Tilgang på ekstern informasjon og ressurser har vært litt tilfeldig, og ofte avhengig av lederens kjennskap til feltet. Initiativ fra kommunen eller informasjon fra staten har ikke vært det som har satt i gang arbeidet lokalt, – noe som trolig er representativt, og svært interessant i et styringsperspektiv.

Prioritering av oppgaver ut fra tolkning av forventninger er essensielt for ledernes arbeid med reformen. Ut fra tolkninger av forventninger har lederne i stor grad bevisst prioritert de administrative endringene, dvs. regelstyringen, høyere enn arbeid med læreplanen, endringer i undervisningen og lærerrollen, og før målstyringen, i de første årene etter at reformen kom (spm 5, 6). ”Få det formelle på plass først” (leder B). Det ligger implisitt her at alle lederne ser på mestring av lov og forskrifter både som en kvalitet og som en forventning, både fordi de oppfatter lovverk som forpliktende, og fordi skolene forvalter rettigheter utover norskopplæringen for deltagerne.

Derimot ser styringen både på regel- og målstyringssiden ut til å fungere (fra et statlig synspunkt) når reformarbeidet er i gang lokalt (spm 13). Det ser ut som de tre skolene legger opp arbeidet nært knyttet til føringene, ikke minst rettet mot målet om



norskprøver (spm 5,12 og 13), en respons på direkte styring og krav om måltall. Igjen er det betimelig å spørre om de driver ledelse, eller er forlengelse av statlig og kommunal styring. Trolig er svaret begge deler.

Ansvar for at læreren får forståelse av sin rolle, ligger i stor grad på den lokale lederen. Læreren skal ikke bare være språklærer, men også, etter min tolkning, integreringsarbeider, rådgiver, dataoperatør og byråkrat. Alle lederne har prøvet å legge til rette for et læringsmiljø på skolen, som gir lærerne og administrasjonen mulighet til å lære og til å utvikle seg faglig, blant annet gjennom veiledning og læreplananalyse (spm 6). Særlig senter B jobber nær K-nivå-tenkningen til Dale (1997:173ff) gjennom å søke å bygge opp felles forståelse, uten at senteret nevner teorien eksplisitt, og har jobbet nær Elmores beskrivelse av intern ansvarliggjøring (2006:7), blant annet gjennom å definere hovedpunkter i arbeidet (spm 6) og komme frem til felles forståelse (spm 6, leder B).

Beskrivelsene av ledelse av reformarbeidet i intervjuene bød ikke på store overraskelser, men lederne på de tre sentrene var mer positive til reformen enn man kunne trodd på forhånd, fordi den har krevet mye læring i organisasjonene, medført mye administrativt arbeid og gitt nytt fokus. Skolelederne fremhever at det forvaltningsmessige har vært omfattende å lære, ellers har ledelsesoppgavene i forbindelse med å introdusere denne reformen ikke vært spesielle, mer som "vanlig" ledelse. Prosessen ses av leder A og C nokså nøkternt på som "ikke så spesiell". Dette er også svar som forundrer meg litt (spm 8).

Lederne ser kvalitetsbegreper og hele opplæringen i et vidt perspektiv (spm 4). De ønsker et mer utadrettet perspektiv, blant annet mot arbeid og utdanning (leder B), verktøy til å klare seg bedre i Norge (C) og bruke medbragt kompetanse bedre (A). Likevel er lederne pragmatiske, og jobber i det handlingsrommet de finner, uten å ta de store politiske diskusjonene. Åsen (2006:32 ff) skisserer en mulig konflikt hos ledere mellom verdirasjonalitet forankret i verdier og faglige vurderinger på den ene siden vs. formålsrasjonalitet knyttet til mål for resultatvurdering, men også på dette feltet er det mindre grunn til bekymring i norskopplæringen enn f. eks. i grunnskolen,

slik jeg oppfatter opplæringen. Lederne fikk ikke direkte spørsmål i intervjuene i 2008 om de så motsetninger mellom mål- og resultatstyringen og opplæringsmålene, men ingen av dem har heller nevnt dette som et problem utover å ta forbehold om at norskprøvene som mål betraktes som litt snevert og ikke oppnåelige for alle (leder B og C, spm 3).

Ledere har et stort ansvar for lokal prosesskvalitet. De ser lov og forskrifter, inkludert læreplanen, som grunnlag for å strukturere opplæringen bedre (spm 1, 3), og har kanskje fått et handlingsrom gjennom en bedre strukturert opplæring?

## 6.5 Resultatkvalitet. Samvirke mellom ulike mål, mål- og resultatstyring

*Resultatkvalitet.* Resultatkvaliteten er det man ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet. Det omfatter hva deltakerne har lært, det helhetlige læringsutbyttet, hvilke kompetanser de har oppnådd i løpet av opplæringstiden. Resultatkvaliteten kan imidlertid knyttes både til de overordnede og de konkrete målene i lov og læreplan. Norskprøvene blir stående som resultatmålet man forholder seg til både lokalt og nasjonalt, et mål som har verdi i seg selv, og som er relevant. Likevel er dette resultatmålet ikke fullt ut dekkende for kvaliteten av opplæringen. Vurdering av opplæringens kvalitet bør avgrenses til selve opplæringen, og må ses i sammenheng med strukturkvaliteten. Samtidig bør både resultatmål og overordnede mål ses i sammenheng med hvordan de samvirker med faktorer utenfor opplæringen, som påvirker både resultatmålene om norskprøver og oppnåelsen av de overordnede målene.

Er det overordnede målet om deltagelse i ordinær utdanning etter norskopplæringen realistisk? I tillegg til at mange bare tar 300 timer opplæring, gir ikke de avsluttende norskprøvene i praksis plass på eksamensrettet opplæring for voksne. For opptak til høyskole/universitet kreves norskferdigheter på et høyere nivå (jf. opptaksforskrift til høyere utdanning), for eksempel i form av Test i norsk – høyere nivå, som uttrykkelig ligger utenfor læreplanens rammer for gratis opplæring for de flestes vedkommende

(Læreplan 2005:7). Det vil si at rammene for opplæringen begrenser velutdannede deltageres mulighet til å bruke eller videreutvikle sin kompetanse gjennom høyere utdanning i Norge. Bildet kompliseres også av at statistikk over innvandrere i utdanning og arbeid ikke viser hva slags norskopplæring de har fått.

Et annet overordnet mål med opplæringen er selvforsørgelse, men årsakssammenhengen mellom norskopplæring og suksess på arbeidsmarkedet er for uklart til at dette er en indikator for kvaliteten i selve opplæringen. Mange variabler spiller erfaringsmessig inn her. Tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet og individets utdannings- og yrkesbakgrunn, helsetilstand, traumer, omsorgsoppgaver med mer vil virke inn på yrkesdeltakelsen, uavhengig av kvaliteten på norskopplæringen. Likeledes vil flere være i jobb under høykonjunktur og flere trolig søke utdanning eller være hjemme under lavkonjunktur. Det er følgelig ikke klar sammenheng mellom kvaliteten på opplæringen og innvandrernes grad av selvforsørgelse og deltagelse i arbeid og utdanning.

*Deltagere med liten skolebakgrunn, individuell plan, resultattilskudd.* Opplæringens kvalitet måles formelt bare i sluttkvalitet i form av andel som består prøver, mens det kanskje ikke tas hensyn til hvor lang vei en del svakt utdannede deltakere har for å komme frem til prøvene. Noen vil heller aldri klare en norskprøve, men nå delmål som kan kalles produkter, jf. figur 1. Kvaliteten på opplæringen for dem med svakest skolebakgrunn kan være svært god (spm 4, 5), men det vil ikke fremkomme i noen måling. Underveisresultater som for eksempel fra ”Språkpermen” og annen formativ vurdering brukes ikke utad. Det er ingen måling av ferdighetene til dem som slutter underveis i opplæringen på grunn av jobb. Det er heller ikke noen strukturert måling av i hvilken grad målene i individuell plan nås, med unntak av Norskprøve 2 og 3, mens andre mål kan være vel så viktige for deltagerne.

Incentivet resultattilskudd kan bidra til økt fokus på norskprøvene, slik at en stor andel av deltakerne avslutter opplæringen med bestått prøve. Men resultattilskuddet kan også føre til at undervisningsstedene oppfordrer deltakerne til å avlegge prøven på laveste nivå, Norskprøve 2, siden dette vil gi bedre gjennomstrømningstall og

sikrer inntekter for skolen/kommunen. Kommunen bestemmer selv om deltagere kan få mer gratis opplæring etter å ha bestått Norskprøve 2. Dilemmaet er at dette nivået kan være lavere enn ønskelig for deltakeren, som kan miste mulighet til mer opplæring i kommuner som begrenser tilbudet. Dette er verken optimal kvalitet for deltakeren eller for samfunnet med tanke på å kvalifisere innvandreren for et liv som selvforsørgende i Norge. Bonusordningen kan også gjøre deltagere med lite skolebakgrunn, som har lang vei frem til målet om norskprøver, til lite attraktive deltagere for skolene. Uansett er ordningen med bonus for skolene et eksempel på at prinsippet om incentiver til skolene kan slå uheldig ut for deltageren, betinget av kommunal styring. Samtidig skal det understrekes at dette incentivet sammen med tydeliggjøringen av målene om sluttprøver kan fungere som grunnlag for en mer målrettet og effektiv opplæring, noe som kommer deltageren til gode. Se også punktet om New Public Management.

*Lokal ledelse og kvalitetsbetraktninger.* Med referanse til intervjuene er det problematisk når lederne, ut fra fortolkninger av forventningene til dem, har jobbet mest med nye forvaltningsrutiner og noe mindre med læreplanen og norskprøvene i oppstarten av arbeidet med reformen (spm 5, 6). Forvaltningskvalitet på skolenivå, som er viktig, og prioritert av de intervjuede lederne, er ikke underlagt målinger eller oppfølging fra skoleeier, men viktigheten understrekes av at lokale forvaltningsrutiner kan bli underlagt statlig tilsyn og kontroll. I imidlertid understreker alle tre lederne i intervjuene sommeren 2008, at de jobber bevisst med norskprøvene, ikke minst på grunn av mål- og resultatstyringen (spm 13).

Lærernes rolle er som nevnt utvidet gjennom denne reformen. Alle lederne kommenterer også at det er en omfattende endringsprosess å få lærere til å forholde seg til nye regler og ny læreplan. Dette er også en form for kvalitet, – som heller ikke måles direkte.

Med en læreplan med klare mål, men med metodisk frihet, er prosesskvaliteten lokalt uansett en kritisk faktor for å oppnå god resultat kvalitet.

## 6.6 Læreplanen

*Innledning.* Som nevnt kan læreplanen for norskopplæringen betraktes i mange perspektiv, historisk, integreringspolitisk, pedagogisk og styringsmessig. Læreplanen kan også ses i lys av både struktur-, prosess- og resultat kvalitet. Rammene i læreplanen må også vurderes vs. overordnede mål og ut fra mange teoretiske vinklinger. Jeg betegner læreplanen som et hybrid styringsmiddel, og velger ut fra planens kompleksitet å behandle den samlet i dette punktet. Jeg viser også til figur 1.

*Historikk, integreringspolitikk og pedagogikk.* Historikken viser en opplæring som har vært under stadig opp- og ombygning. Tross sin korte historie har norskopplæringen hatt mange veiledende læreplaner, men først dagens læreplan fra 2005 ble obligatorisk å bruke, den ble forskriftsfestet, som er et statlig styringsgrep. Utvikling av og eierskap til læreplanen illustrerer forskjeller mellom denne opplæringen og grunnopplæringen. Læreplanen er lagt inn i introduksjonsloven som forskrift. Verken loven eller læreplanen er samordnet med opplæringsloven. Jeg vet ikke hvilke føringer læreplanforfatterne fikk, men antar at politiske signaler om rammer/begrensninger og pliktbegrepet (jf. bosettingstillatelse), var klarert i forkant. Det var Læringscenteret, så det nye Utdanningsdirektoratet, som hadde ansvar for å utvikle Læreplanen, men alt ansvar for implementering og prosjektmidler til utviklingsarbeid, inkludert pedagogiske aspekter ved læreplanen, har ligget hos integreringsmyndighetene, først Utlendingsdirektoratet (UDI), så i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fra det ble opprettet, med Kommunal- og regionaldepartementet, så Arbeids- og inkluderingsdepartementet som overordnet departement. Læreplanen finnes per 2009 lettest på nettet på sidene til Vox, Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet. Planen er ikke på Utdanningsdirektoratets nettsider per 2009, og på nettsidene til både Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet henvises det til nettsidene til Vox. At denne opplæringen ligger mellom ulike politiske arbeidsområder, med økende tyngde på de integreringspolitiske, illustreres også av at Utdannings- og forskningsdepartementet og Utdanningsdirektoratet står som utgiver av tidlige papirversjoner av Læreplanen,

men nettutgaven man finner per 2008, har logoen til Vox og tekst som sier at planen er utarbeidet på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

*Læreplanen og styring.* Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap sett som en del av styringsgrunnlaget har jeg kalt en hybrid, med elementer av både ramme- og regelstyring og mål- og resultatstyring, jf. figur 1. Planen har trekk fra flere av læreplankategoriene i Sivesind, Bachmann og Afzar (2003:13 ff). Læreplanen er en forskrift, og dermed formalt regulerende. Den er autoriserende, derimot ikke innholdsbeskrivende i tradisjonell forstand, men har nivå-, tema- og målbeskrivelser. Den er et politisk normerende styringsdokument, og særlig at læreplanen er et standardiserende dokument for sentral evaluering, er interessant i vår sammenheng.

Ser man læreplanen i lys av ramme- og regelstyring, finner man elementer av både juridisk/legal styring, ideologisk styring og regelstyring. Dette utgjør sammen med loven, øvrige forskrifter og styringsbrev grunnlag for den delen av styringsgrunnlaget som jeg her ser i fortolkende perspektiv. Lundgren (1990:38, 39) og Engeland, Langfeldt & Roald (2008:184) ser læreplaner som en del av ideologisk styring, her kan man spesielt se samfunnskunnskapsdelen som ideologisk styring, se eget avsnitt. Læreplanen utgjør også en del av grunnlaget for regelstyring blant annet gjennom rammer for timer, for organisering og begrensninger i nivået opplæringen skal dekke.

Læreplanen må også ses i lys av kvalitetsstyringen sett som mål- og resultatstyring. Haug (2007:3) ser kvalitet som en norm, for eksempel formulert i en forskrift eller en læreplan, og det er god kvalitet når man oppfyller kravene i normen. Han problematiserer ikke om normen i seg selv er god, og om den har ikke bare politisk, men også faglig grunnlag. I norskfaglig sammenheng kan man si at læreplanen fungerer som en norm, og har kvalitetskravene knyttet til ferdighetsnivåer og sluttprøver. Læreplanen gir forutsetninger for mål- og resultatstyring gjennom å beskrive målene for denne typen styring. Sentral evaluering i norskopplæringen forstås som sluttmaal, dvs. Norskprøve 2 og 3. Siden norskprøvene samtidig er gjenstand for målstyringen i opplæringen, behøver det derfor ikke bli konflikt i denne

opplæringen mellom læreplan, mål og målstyring, slik Elstad advarer mot (2008:145).

*Læreplanen, innhold og ramme vs. strukturkvalitet og overordnede mål.* Planen må også vurderes mot overordnede mål. Læreplanen beskriver den språkopplæringen ”som danner grunnlag for videre skolegang, utdanning og yrkesliv” (Læreplan 2005:2). Intensjonen er at alle skal klare å ta en av de avsluttende prøvene. Ut fra øvrig drøfting i denne oppgaven kan det være grunn til å trekke i tvil realismen i at opplæringen vil gi innvandreren grunnlag for utdanning og arbeid, med andre ord om strukturkvaliteten er dekkende for ambisjonene i læreplanen.

*Organisering, differensiering og individuell tilpasning.* Læreplanen (2005:6) vektlegger at opplæringen skal være individuelt tilpasset, og skisserer en nivåbasert opplæring, med både organisatorisk og pedagogisk differensiering, som er trekk fra Sivesind, Bachmann og Afzars læreplantype 3 (2003:13 ff). Her er betingelsene andre enn i grunnskolen, jf. Langfeldt (2008b:158). Deltagere organiseres i grupper etter bakgrunn, nivå og forventet progresjon. Grunnlaget for differensieringen legges i en inntaksvurdering som kartlegger deltakerens bakgrunn og mål, språklige ferdigheter, og forutsetninger for å lære norsk, der inntakstester brukes som et verktøy for å gi tilpasset opplæring. På bakgrunn av dette velges spor, metoder og mål for opplæringen for den enkelte (Læreplan 2005: 8 ff). Inntakstesting gjøres til rutine, dette har også noe tradisjon fra inntak og inndeling i opplæringsløp i forrige læreplanperiode. Her kan norskopplæringen sies å ha vært i forkant i utviklingen med å kartlegge deltagere/elever for å gi tilpasset opplæring. Det spiller selvsagt inn at dette er opplæring for voksne mennesker, med ulik erfaring og utdanningsbakgrunn.

Organisering av opplæringen gitt i læreplanen må ses ut fra samvirkning med strukturelle betingelser som økonomi, pedagogikk og måloppnåelse. Det sier seg selv at sentre med mange deltagere kan gi bedre individuell tilpasning gjennom mer homogene grupper enn små sentra, noe som også vil kunne slå ulikt ut på resultatene. Likeledes vil behovet for store grupper pga inntjening kunne føre til lite homogene

klasser, som gir mindre effektiv innlæring og ditto resultater. Det vil si at den strukturelle betingelsen økonomiske rammer kan motvirke god måloppnåelse.

*Samfunnskunnskapsopplæringen.* Er 50 timer samfunnskunnskap i læreplanen politikk, ideologisk styring, eller service? Kurset kan betraktes som et integreringspolitisk virkemiddel i større grad enn norskopplæringen, og som ideologisk styring fra staten rettet mot deltagere. Leder C sier: ”Kurset er realitetsorientering mot norske verdier, politisk verdisyn bak.” I planen vektlegges demokrati som grunnlag for det norske samfunnet. En del av de fastsatte temaene er nøytrale informasjonstema, men tema som ”Innvandrer i Norge”, ”Demokrati”, ”Helse”, og tema ”som kan tas opp etter behov”, som ”Kvinnens rettigheter, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap”, ser jeg på som tema med oppdragende formål. Deres alvorlige karakter tatt i betraktning er dette viktige tema å ta opp for en del grupper deltagere, det er her Læreplanens ideologiske side vises tydeligst, slik jeg ser det, og det informative blir kombinert med det normative. Ut fra egen erfaring opplever deltagere kurset som meningsfylt, og fra samfunnets side er det en god effekt at kurset kan forebygge problemer gjennom kunnskap når ulike kulturer møtes. Kanskje dette er det området i opplæringen der man er nærmest å nå de overordnede målene om integrering?

*Læreplan og prosesskvalitet.* Tidligere planer har vært veiledende, og man vet ikke hvor mye de har vært brukt eller i hvilken grad opplæringen har hatt ”privatpraktiserende” lærere. Det vil også si at det ikke er noen selvfølge at lærere har erfaring med å skifte læreplaner og sette seg inn i nye læreplantankeganger. Dette kan ha betydning for lærerkompetanse og prosesskvalitet, jf Dales beskrivelser av K-nivåene (1997:173 ff). Sett i forhold til Goodlads fem læreplannivåer kan lærernes forkunnskaper være ”filtre” i fortolkningsprosessen på veien fra de politiske intensjonene med planen til den oppfattede og operasjonaliserte planen (Engelsen 2006:28). Mye avhenger derfor av hvordan skolen og ledelsen arbeider med læreplanen. De intervjuede lederne er positive til planen, til fokuset på ferdigheter og mål, og til grunnlaget i det europeiske rammeverket. (spm 1, 3). Leder C kommenterer også at opplæringen har blitt bedre individuelt tilpasset enn tidligere,



både på grunn av læreplanen og også ved at sentrene er mer bevisste på å gi tilbud som passer tidsmessig og økonomisk for deltagerne. Til tross for at læreplanen for første gang i norskopplæringens historie er obligatorisk, er mitt inntrykk at den oppleves som en plan som gir handlingsrom.

## 6.7 Styring

*Styring i norskopplæringen og i Kunnskapsløftet.* Staten har fått nye styringsredskaper for norskopplæringen gjennom lov og forskrifter og gjennom målene for gjennomstrømning og norskprøver. Mange former for styring er tydelige i denne opplæringen. Ut fra hovedlinjene i St.meld. nr. 30 (2003–2004):25 kan man på en del punkter se klare paralleller mellom Kunnskapsløftet og introduksjonsloven. Som i Kunnskapsløftet (ibid) er Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap tydelig på målbeskrivelser, gir lite føringer om metode, og man har dokumentasjon på resultater på norskprøvene. Derimot vil ikke alle mene at det reelt sett er stor lokal handlefrihet og et godt støtteapparat innenfor norskopplæringen, noe som også antydes i intervjuene av leder B (spm 5,13). Styring gjennom læreplanen er kommentert i punkt 6.6. I de neste punktene utdyper jeg ulike former for styring.

## 6.8 Ramme- og regelstyring

*Legal styring.* Styring gjennom lov og forskrifter er et sentralt styringsmiddel for staten, men det er nytt i norskopplæringen, som slik sett har en annen juridisk historie enn andre skoleslag ved at regjering og myndigheter faktisk fikk legale styringsmidler først ved innføringen av lovverk i 2005.

Også på dette feltet bindes kommunene av at definerte grupper har fått rettigheter av staten som kommunen pålegges å innfri (Engeland, Langfeldt & Roald 2008:182).

Legal styring gir muligheter for kontroll av kommunene fra statens side, og kommunene kan (også) kontrollere skolenivået. Elementer av ideologisk styring finner man igjen i den legale styringen i lov og forskrifter, som læreplanen, regulering av rettigheter og/eller plikter med mer. At mulighetene til styring og

endring også er der etter at lov og forskrifter er iverksatt, jf Sivesinds problematisering (2009:12), vises ved at deler av loven er under revisjon i 2009/2010.

I innledningen nevnte jeg at det kan være forskjell på lovgivers intensjoner med lov og regelendringer og utøverleddets respons på dette, jf Elmores tanker om responsivitet (2006:7). I alle fall på det juridiske feltet mener jeg de fire lederne og skolene går inn i og bruker regelverket så bokstavtro de kan. De opplever udiskutabelt loven med forskrifter som bindende, forholder seg til dette lojalt og i detalj, de lar seg bevisst "regelstyre". Jeg kan ikke se at de bruker strategier for å unngå lov og forskrifter eller tilpasse dem til den lokale konteksten. Det er derfor ikke så stor forskjell mellom det jeg selv tolker som lovens rammer og på tolkningen til lederne jeg har intervjuet, – slik jeg tolker dem. Ut fra egen erfaring tror jeg dette er representativt for flere.

Registreringssystemet NIR kan ses på som et generelt verktøy for legal og økonomisk styring, og for mål- og resultatstyring gjennom registrering av beståtte prøver. Både stat og kommune og lokalt senter får kontrollmuligheter gjennom NIR. Statistikk kan tas ut på flere nivå og områder og brukes til vurdering av resultatoppnåelse. NIR er også et hjelpemiddel for Fylkesmannens kontroller og klagebehandling.

*Avtaleverk.* Et annet aspekt ved legal styring er avtalene i arbeidslivet, i denne sammenheng først og fremst de sentrale avtalene mellom Kommunenes sentralforbund, KS, og lærerorganisasjonene. De intervjuede lederne opplever alle, men i varierende grad, avtalene som lite egnet i arbeidet med reformen, og etterlyser bedre innsikt i voksenopplæringen fra KS i sammenheng med de sentrale avtalene (spm 6). Avtaleverket er en strukturell betingelse både sentralt og lokalt, men er ikke tilpasset intensjonene i introduksjonsloven. Avtalene kan gjøre det vanskelig å finne tid til felles arbeid med lov, forskrifter og læreplan på skolenivå og til lovpålagt individuell oppfølging av deltagere. Lærerne på de tre sentrene der lederne er intervjuet, har bedre utdannelse enn landsgjennomsnittet. Likevel er det fra ledersynspunkt en felles erfaring at samarbeidet lokalt ikke alltid har vært preget av stor forståelse for reformen fra lærerorganisasjonenes side, og arbeidet med lokale

arbeidstidsavtaler har vært til dels vært krevende, fordi organisasjonene ikke har sett behov for å sikre for eksempel felles planlegningstid og tid til oppfølging av deltagerne i opplæringen. Lærerorganisasjonene lokalt har i liten grad tatt initiativ for eksempel i forhold til ny læreplan. Tilpasninger av dette avtaleverket for å ivareta forpliktelsene har blitt en oppgave for lokale ledere, noe som kan gi ulike lokale løsninger og ulik grad av tilpasset opplæring. Dette støttes også av egen erfaring. Jeg mener dette er uheldig, og at det kan påvirke resultat kvaliteten negativt.

*Økonomisk styring.* Staten har en annen økonomisk styringsmodell for opplæring i norsk og samfunnskunnskap innenfor Introduksjonsloven enn den har for annen opplæring, og en helt ny modell sammenlignet med finansieringen av denne opplæringen tidligere. Introduksjonsloven innførte per capita-finansiering knyttet til antallet innvandrere i kommunen som har rett til gratis opplæring. Tilskuddet gis til kommunen uansett om personen tar opplæring eller ikke, men slår dårligere ut for små enn for store kommuner. Leder C1 tolker ordningen fra 2005 også som en innsparing (spm 9).

Styring av norskopplæringen gjennom reformen fra 2005 har også et slags nytteperspektiv, at utdanning er en investering, jf. Langfeldt (2008b:17), men i mer begrenset forstand ut fra økonomiske mål om selvforsørgelse og mindre statlige utgifter til opplæringen og til sosial stønad.

*Ideologisk styring.* Staten styrer ideologisk gjennom å påvirke hvilke kunnskaper og holdninger som bør vektlegges, og læreplaner kan betraktes som ideologiske styring ifølge både Engeland, Langfeldt & Roald (2008:184) og Lundgren (1990:38, 39). I norskopplæringen ser jeg elementer av ideologisk styring både i kursene i samfunnskunnskap (se eget punkt), i linken til bosetningstillatelse, og i valget av hvilke typer oppholdsgrunnlag som gir gratis opplæring (vs. å betale). Lederne ser også reformen som politisk (spm 9). At opplæringen er styrt av integreringsmyndighetene, ble implisitt kommentert av leder C: ”Opplæringsloven gjelder ikke”, og kommentert gjennom henvisninger til opplæring gjennom IMDi (spm 6).

*Regelstyring.* Generelt er mye i denne opplæringen styrt gjennom detaljerte regler i lov og forskrifter. Obligatorisk læreplan og detaljerte forskrifter med saksbehandlingsregler og enkeltvedtak er innført, og regelverket er så detaljert at jeg mener lite overlates til lokalt skjønn. Lederne har oppfattet regelverket som tungt å lære, men som viktig (spm 5). Av egen erfaring vet jeg også at det brukes mye energi på å forvalte regelverket korrekt. Enkeltvedtak er typisk ved regelstyring, sier Christensen et al (2007:64-67). Regelstyringen fungerer også parallelt med mål- og resultatstyring, fremhever Olsen (Sivesind: 2009:22). Begge utsagn fungerer som presise beskrivelse på styringen i norskopplæringen, og mål- og resultatstyring er tema for neste del.

## 6.9 Kvalitetsstyring

*Mål- og resultatstyring.* Mål- og resultatstyring brukes i stadig større grad i denne opplæringen gjennom nasjonalt fastsatte måltall for andel deltagere som gjennomfører norskprøver, jf oppdragsbrev fra AID til Vox. Har Langfelds (2008b:26 ff) problematiseringer av bruk av læreplaner og resultatoppnåelse som styringsverktøy, hans spørsmål om tester kan avsløre hvordan skolers kvalitet kan forbedres (2008a:143), og hans paradoks om statlige vurderingssystem vs. at staten ønsker lokal frihet (2008b:113) relevans for opplæringen av norsk og samfunnskunnskap? Trekker man paralleller til testdiskusjonen i grunnskolen, vil man se at premisene for mål- og resultatstyring i norskopplæringen er andre enn for grunnskolen. Målene for norsk og samfunnskunnskap er smalere og mer presise enn i grunnskolen. Sammenhengen mellom norskprøver og læreplan er tett, basert på de samme nivåbeskrivelsene, og sluttmålene, norskprøvene, er også grunnlaget for mål- og resultatstyringen i denne opplæringen. Man mister dermed ikke mye av helheten i læreprosessene ved å fokusere på prøvene, men kan oppnå en målrettet opplæring, slik jeg ser det. Langfeldts advarsel om at "teaching to the test" kan innsnevre kunnskapsområdet (2008b: 153) blir dermed heller ikke så aktuell. Snarere trengs det trening i bruk av testene, så man forebygger mot feilmålinger fordi mange deltagere ikke er vant til slike tester. Likeledes tror jeg testresultater i

norskopplæringen kan være nyttige fordi sentrene kan bruke dem til å justere fokuset i opplæringen på områder der det er svake resultater. En forutsetning er at det er læringsmiljø og kultur for slike arbeidsmåter både i ledelsen og personalet.

En annen forskjell er publisering av testresultater. Per 2009 legges resultater på norskprøvene ut på nettsidene til Vox (Vox.no) og vises ikke på et mer detaljert nivå enn IMDis regioner. I mange kommuner er antall oppmeldte til prøve dessuten så lavt at man av personvern hensyn ikke kan offentliggjøre resultatene på kommunenivå. Pressen setter ikke per 2009 agenda for debatten på samme måte som for grunnskolen, og det er heller ikke tilsvarende tester eller resultater å sammenligne med i andre lands innvandrerundervisning. Innenfor norskopplæringen får imidlertid kommunen og den enkelte skole resultatene for egne elever. Internt kan testresultater brytes ned til individnivå, og kan brukes til analyse og forbedringer.

Måltall for gjennomstrømning og andel som består norskprøver var ikke til stede i oppstarten av reformen, dette kom fra 2007 (Oppdragsbrev og Tildelingsbrev 2007, Oppdragsbrev 2008). Lederne bekrefter at det har kommet et nytt og sterkt fokus på resultater og måltall. Måltallene tas på alvor, jeg oppfatter de intervjuede lederne dit hen at de ser på dette som legitime, autoritative krav (spm 5,13), den samme erfaringen har jeg selv fra andre sentre. Fokuset på norskprøvene og på resultatbonus for skolene kan også ha økt fra sommeren 2008, da intervjuene ble foretatt, til denne oppgaven ferdigstilles våren 2010.

Her kan man igjen se klare paralleller til endringsprosesser som ”vanlig” skole er i, eller har vært gjennom, med henvisning til Åsens (2006:21ff) tanker om ny styringsmodell og Christensen et al (2007:100–101) om mål og resultatstyring. Imidlertid er sammenhengen mellom læreplan og prøver tett, så det er en indre logikk med sterkt fokus på sluttmålene i denne opplæringen. Opplæringen vil dermed ikke endre fokus eller innsnevres på grunn av eller i retning av prøvene slik noen mener skjer i vanlig skole.

Jeg henviser også til teorikapitlet, pkt 2.4 om mulig tilbakevirkende resultat kvalitet.

*New Public Management.* Ligger det trekk fra New Public Management (NPM) i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap? Med utgangspunkt i Christensen et al (2007:97 ff) oppsummerer jeg en del elementer som karakteristika ved NPM generelt i offentlig forvaltning (ikke spesielt for utdannelsessektoren), som også finnes i norskopplæringen. Det viktigste er trolig økende bruk av mål og resultatstyring, som må ses i sammenheng med autonomi med hensyn til virkemidler/metoder i opplæringen og sammen med bruk av incentiver, her forstått som resultatbonus. Tilsyn ved Fylkesmannen er (ny)etablert, Riksrevisjonen foretar også kontroller. Noen kommuner legger norskopplæringen ut på anbud og/eller kombinerer bruk av kommunale og private tilbydere, og bevisstheten om service gjennom tilrettelegning av tilbud og informasjon til brukere er økende. Finansieringssystemet er endret fra 2005 og er strammere og lettere å kontrollere enn tidligere ordning.

Det er imidlertid ikke krav i lovverket om lederutdanning, og prestasjonslønn ligger ikke som føring. Slike beslutninger kan tas på kommunenivå. Begrepet brukerstyring er ikke nevnt i formelle dokumenter, men noe finnes gjennom prinsippet om individuell plan og gjennom deltagerrepresentanter i driftsstyrer og i elevråd.

*Incentiver.* Det er nytt at incentiver tas i bruk. For voksenopplæringssentrene og kommunen er det formelle incentivet bonusen for norskprøvene. Måltall kan i seg selv også fungere som et incentiv for å forhindre negative sanksjoner. At staten innførte resultattilskuddet som et incentiv for kommunene for mer effektiv og målrettet opplæring, må ses i sammenheng med stadig sterkere mål- og resultatstyring og tankegang som ligger nær New Public Management. Incentivene kan slå ulikt ut, mest relatert til kommunens politikk, prioriteringer og styringsmodell (spm 13). I noen grad kan man også se bosetningstillatelse som en annen type incentiv for deltagerne, og som nevnt kan dette stå i motsetning til resultatbonus.

*Ansvarliggjøring.* Ansvarliggjøring, accountability, kan bli en følge av styringsmodeller med nasjonalt fastsatte mål og lokal metode- og handlefrihet. Slik jeg tolker Langfeldt (2008 a:142) kan målstyring kombinert med ansvarsstyring ses på som en bekvem måte for staten å styre på, ved å sette standarder eller mål

nasjonalt, men gjøre det lokale leddet ansvarlig for resultatene. Strukturen i norskopplæringen gjør ansvarsstyring mulig, og fokuset på målstyring i norskopplæringen har blitt stadig sterkere, jf nasjonale måltall for andel deltagere med beståtte norskprøver. Kontrollfunksjonen er knyttet til måloppnåelse, det vil si hvor stor andel deltagere som består prøver, som kan avleses på skolenivå.

Resultatfokuset på kommunalt nivå må også ses i sammenheng med bruken av statlige incentiver i form av resultattilskudd til kommunene/sentrene når deltagere består prøvene.

Maktaspektet er et viktig perspektiv som det er lite fokus på i debatten om mål- og resultatstyring og eventuell ansvarliggjøring for resultater. Ut fra Birkelands betraktninger om makt og forholdet mellom bestiller og utøver (2008:56–57) synes jeg det er viktig å reflektere over maktfordeling og mulig maktspill mellom bestiller (samfunnet) og ulike profesjonsgrupper som er utførere. Hvem bestemmer nivåkrav og hva som er et godt og riktig resultat, og hvem beslutter rammevilkårene som mål skal nås innenfor? Hvem er de såkalte ansvarliggjørerne, de som setter mål som andre skal nå og eventuelt stilles til ansvar for? (Birkeland 2008:39) Er de synlige, står de frem som personer, politikere eller byråkrater? Har de, som premissleverandører, den nødvendige kompetanse, setter de realistiske krav/mål? Har de legitimitet blant dem de ansvarliggjør, først og fremst blant praktikere, her lærere? Blir øverste ledd, ansvarliggjørerne, noen gang ansvarliggjort selv i målstyringsmodeller? Dette peker mot ansvarliggjøringsmodeller, hvem har makt til å stille andre til ansvar? Likeledes vil mål som fremstår som relevante for utøverleddet, lettere få aksept som legitime, og gjøre en eventuell ansvarsstyring mindre konfliktfylt.

Prinsippet om ansvarliggjøring i sin ytterste konsekvens, med negative sanksjoner, tror jeg ikke har blitt brukt i særlig stor grad i introduksjonslovens første år, og også i varierende grad fra kommune til kommune. Dette er imidlertid bare en antagelse basert på egne subjektive inntrykk og noen få intervjuer. Ingen av de intervjuede lederne nevner ansvarsstyring eksplisitt, men ett senter opplever som nevnt kontroll som kan tendere mot negative sanksjoner i en ansvarsstyringsmodell. Etter hvert som

både loven og styringsformer med ansvarliggjøring blir mer kjent i de administrative leddene over skolene, kan kanskje ansvarliggjøring for prøveresultater av skolenivået fra skoleeieres side, og av lærere fra skoleleders side, øke. Samtidig vil trolig ansvarliggjøring bli en mer intern prosess enn i grunnskolen, se over. Dette gir inntil videre en eventuell bruk av ansvarsstyring innenfor norskopplæringen en mindre dramatisk ramme enn i grunnskolen.

Det vil være grunnleggende for effekten i hvilken form og i hvilket klima ansvarliggjøring eventuelt tas i bruk. Målet må etter min mening ikke være ansvarliggjøring i form av å henge ut opplæringssteder på grunn av svake resultater, men å bruke resultater som en analysemetode for læring og forbedring, noe som stadig flere voksenopplæringsentre er i gang med uansett.

Det er ikke en selvfølge at ansvarliggjøring av skolenivået gir bedre resultater, men det kan fungere positivt gitt god kommunikasjon både internt på skolenivå og mellom skole og skoleeier, støtte til skolenivået og læringsvilje lokalt.



## 7. Oppsummering og diskusjon, veien videre

### 7.1 Oppsummering og diskusjon i forhold til problemformulering

Rammer, læreplan, mål og resultatstyring, forvaltningsrutiner, integreringspolitikk og utenom-pedagogiske mål som bosetningstillatelse og statsborgerskap er med på å gi reformen fra 2005 og opplæringen sitt særpreg. Gjennom denne oppgaven håper jeg å ha belyst og diskutert både reformen og ledelse av arbeidet med den lokalt ut fra problemformuleringene i oppgaven. Jeg har beskrevet rammer og noen former for styring i et fortolkningsperspektiv, og en evaluering/resultatdimensjon sett i et systemperspektiv. Læreplanen er betegnet som et hybrid styringsmiddel, med en resultatside, en innholdsside og en strukturside. Modellen i figur 1 kan brukes både som en innfallsvinkel og som en oppsummering av sentrale elementer i reformen. Den illustrerer også nivåene i styring og forholdet mellom struktur-, prosess- og resultat kvalitet. En viktig problematisering har også vært å drøfte hvordan ulike elementer i reformen samvirker.

De dataene jeg har funnet frem til gjennom både innholdsbeskrivelse av dokumenter og gjennom intervjuene har kanskje ikke gitt så mye ny empiri, men i alle fall tydeliggjort mye av bakgrunn, rammer, dilemmaer og utfordringer som preger reformen i norskopplæringen.

Opplæring for voksne innvandrere skiller seg fra ”vanlig” skole, der offentligheten engasjerer seg sterkt, og der både presse, politikere og utdannelsesmyndigheter holder debatten varm og legger ut og drøfter resultater fra nasjonale og internasjonale prøver. Innvandringsdebatten går i media hele tiden, med vekslende intensitet, men forunderlig nok er selve norskopplæringen lite debattert. Mulige årsaker kan være at innvandrere selv ikke finner egnede forum for å delta aktivt i denne debatten, og at dette er om voksne mennesker med voksne liv, ikke barn med foreldre som pressgruppe. Det er et tankekors at mange av deltagerne først i slutfasen av opplæringen snakker godt nok norsk til å argumentere rundt rammer og innhold i

opplæringen. Arbeidsgivere er heller ikke på banen med hensyn til norskopplæring og krav til norskkunnskaper, kanskje fordi reformen kom i en periode med økonomisk oppgang og behov for arbeidskraft. Mange med svake norskkunnskaper har fått jobb i denne perioden. Imidlertid kan arbeidsgiveres vilje til å ansette innvandrere med svake norskkunnskaper endre seg i lavkonjunkturer. Dette knytter jeg også til diskusjonen om kvalitet i denne opplæringen. Om innvandrere får jobb eller ikke er mye mer knyttet til konjunkturer enn til norskferdigheter og kvaliteten på opplæringen, noe intervjuene også bekrefter.

Skolen vil alltid være i endring, og mye har forandret seg i denne opplæringen fra lov og forskrifter kom i 2005. Forskriftene fra 2005 er så detaljerte at vi kan snakke om høy grad av regelstyring, som skolene lokalt forholder seg lojalt til og mestrer bedre over tid. Siden intervjuene ble foretatt sommeren 2008 har mål- og resultatstyringen blitt tydeligere, noe som gjør drøftingen av mål og kvalitet enda mer aktuell.

Reformen er preget av de samme styringstankene som ligger bak Kunnskapsløftet. Målene og den implisitte definisjonen av kvalitet i reformdokumentene er problematisert. Den økende bruken av mål- og resultatstyring i norskopplæringen er isolert sett mindre problematisk her enn i grunnopplæringen, men det bør likevel diskuteres om mål- og resultatstyring er en god nok indikator på kvaliteten i opplæringen. Målstyringen har både positive og negative sider, og kan oppfattes som både relevant og for snever. Den samme dobbeltheten mener jeg ligger i rammene for hele opplæringen: Rammene begrenser oppnåelsen av de overordnede målene samtidig som rammene på en positiv måte strukturerer opplæringen og gjør den mer målrettet.

Ledelse av arbeidet med denne reformen har mye til felles med annen skole- og endringsledelse, og i følge leder A og C (spm 8) er ikke ledelsesoppgavene ”spesielle”. Mye av endringsarbeidet er, og har vært, lederstyrt lokalt, noe som understreker behovet for informerte og aktive ledere, men som også viser svakheter i hvordan informasjon om reformen er formidlet til alle berørte parter fra statlig side.

Men når først forståelsen av lov og forskrifter er etablert lokalt, følges forvaltningsreglene lojalt. Det samme gjelder mål og resultatmål.

En definisjon av kvalitet som favner mer enn andelen som tar norskprøver, er nødvendig for å få et bedre grunnlag for vurdering av hva denne opplæringen innebærer, og hva man oppnår. Rammene for opplæringen bør gi flest mulig deltagere en opplæring som gjør dem i stand til å komme i arbeid, få brukt eller ta videre utdanning og mestre kravene i dagliglivet, som foreldre til barn i skolen, som beboere, som kunder med mer. Opplæringen skal være individuelt tilpasset med utgangspunkt i individuelle planer, slik at deltakerne kan få en opplæring som er mest mulig effektiv for den enkelte, og opp til det nivået den enkelte trenger eller mestrer. Det må også være et mål at flest mulig fortsetter utover pliktdelen på 300 timer for bosetningstillatelse, og tar norskprøver på et så høyt nivå som mulig.

Er det elementer i strukturkvaliteten på nasjonalt nivå som hindrer skolenivået, eller deltageren, i å oppnå ønskede eller optimale resultater? Er det en mismatch mellom resultatmålene og rammebetingelsene? Motvirker statens rammebetingelser oppnåelsen av statens mål om integrering, fordi rammen for opplæringen ikke omfatter mange nok, og fordi rammen ikke gir deltakerne anledning til å nå et funksjonelt ferdighetsnivå i norsk i forhold til arbeidslivets og det øvrige skolesystemets krav? Det kan være en viss tvil om rammene i dag er tilstrekkelige for å gi god kvalitet. Kvaliteten totalt er svært avhengig av de strukturelle betingelsene, og det kan stilles spørsmål om lovgivers intensjon med den nye ordningen kan oppfylles gjennom de rammer loven gir.

Diskusjonen om mål og kvalitet i norskopplæringen er ikke enkel, og handler kanskje like mye om kvalitetsdilemmaer, og om at opplæringens kvalitet måles med for få, eller forenklete, målekriterier. Ut fra denne diskusjonen kan man også spørre hvem som har ansvaret for kvaliteten i opplæringen. Svaret avhenger av hvilket kvalitetsaspekt man snakker om. Politikerne har ansvar for strukturkvaliteten, uansett om den er god eller dårlig. Skoleeier og lokale ledere kan påvirke prosesskvaliteten,

men prosesskvaliteten på det enkelte senter og i det enkelte klasserom er uansett helt sentral for resultat kvaliteten.

Jeg understreker at reformen også i høy grad er en pedagogisk reform, selv om dette området ikke får like mye oppmerksomhet som de rettslige og formelle sidene i denne oppgaven. Samtidig har det pedagogiske en annen plass i denne opplæringen enn i annen opplæring, på grunn av mål som bosetningstillatelse og statsborgerskap, som ligger utenfor de språklige og pedagogiske målene.

Om læreplanen fra 2005 brukes aktivt pedagogisk, ligger utenfor fokuset i denne oppgaven, men i og med at det er tett sammenheng mellom nivåbeskrivelsene i læreplanen og sluttmålene, norskprøvene, og prøvene er gjenstand for målstyring, er i alle fall dette aspekter ved læreplanen som brukes aktivt.

Slik jeg ser det, har denne opplæringen blitt mer politisert over tid. Men opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er allikevel langt mindre synlig i den offentlige debatten enn grunnopplæringen er, – hvorfor? Hva er det med den offentlige debatten i Norge som gjør at hijab engasjerer, men ikke norskopplæringen? Hvem setter agendaen her? Norskopplæringen selv makter i alle fall ikke å få tatt opp dette feltet i den offentlige debatten (spm 11), og ønsker mer oppmerksomhet, mens grunnopplæringen kanskje hadde ønsket å være mindre i fokus.

Norskopplæringen er ikke kompetansegivende, som for eksempel grunnskole for voksne er, likevel er dette i høy grad en pedagogisk virksomhet. Overføringen av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap til integreringsmyndighetene gir opplæringen sitt eget perspektiv som et integreringspolitisk virkemiddel, der man kan betrakte forholdet mellom statlig styring og lokal ledelse av reformen og reformelementer som et bindeledd mellom politikk og pedagogikk. Ut fra koblingen mellom utlendingsloven/statsborgerloven og introduksjonsloven, og ut fra rammebetingelsene, mener jeg man kan si at dette er en opplæring i spenningsfeltet mellom integreringspolitikk og pedagogikk. På samme måte kan introduksjonsloven ses på som både en pedagogisk, juridisk/administrativ og integreringspolitisk reform.

## 7.2 Veien videre

Dette er en liten undersøkelse, og det kunne være interessant å følge flere av perspektivene i denne oppgaven videre.

Hvis rammene for denne oppgaven hadde muliggjort intervjuer både med lærere, deltagere og politikere, ville oppgaven gitt bredere informasjon og bedre grunnlag for vurdering av følgene av reformen. Intervjuer med lærere kunne ha gitt perspektiv på og korreksjoner av ledernes fortellinger. Intervjuer med deltagere kunne fortalt hva de vektlegger, og hvordan de opplever koblingen mellom plikten til norskopplæring for bosetning og statsborgerskap. Politikere kunne ha fortalt mer om intensjonen med loven både politisk og økonomisk, og vurdert om de har valgt gode virkemidler, tilstrekkelige rammebetingelser og en adekvat form for målstyring. Samtidig kan dette være områder å arbeide videre med.

Reformen har vært en utfordring for lederne jeg har intervjuet. Lederne har først vært mest opptatt av det formelle, deretter kommer det mer fokus på pedagogikk, endring i lærerrolle og ikke minst målstyringen og resultatkravene. Dette kunne gi utgangspunkt for minst tre tema å arbeide videre med. Det ene er endringsledelse, som de lokale skolelederne har utøvet mer eller mindre bevisst i denne prosessen, selv om de ikke bruker store ord om dette selv. I oppgaven berøres praktisk endringsledelse i noen grad i intervjuene, mens det ikke er rom for teoretisering om dette feltet. Det andre temaet er arbeidet med pedagogisk utvikling, som trolig vil bli styrket når lederne mener de har kontroll på det forvaltningsmessige i lov og forskrifter. Vil dette gi bedre resultater på norskprøvene? Et parallelt aspekt man kunne ønske å følge videre, er om bedre opplæring og kursing av lærere, blant annet i nivåkunnskap fører til riktigere påmeldinger til norskprøver, og dermed flere som består prøvene? Og hvordan kan man da måle effekt av pedagogisk utvikling vs. bedre nivåforståelse hos lærerne? Det tredje aktuelle temaet er å følge utviklingen i forhold til accountability, ansvarliggjøring, i denne opplæringen.

Det ville også være interessant med en studie som følger deltagere over tid for å vurdere om det er mulig å måle effekt av norskopplæring for å nå de overordnede målene i loven om integrering, jobb og utdanning.

Noen diskusjoner som imidlertid aldri bør ta slutt, er: Hva er integrering? Hva er god integrering? Hva er kriterier for god opplæring i denne sammenhengen, og hvem skal ha definisjonsansvaret? Kan andre rammebetingelser for opplæringen gi bedre kvalitet, i betydningen bedre norskkunnskaper hos en større del av innvandrebevolkingen?

### 7.3 Etterskrift

Fra 010110 har bosetningstillatelse endret navn til permanent oppholdstillatelse, og familiegjenforening heter familieinnvandring. Begrepet humanitært opphold går ut, og inkluderes i flyktningbegrepet.

Vox har endret navn til Vox, nasjonalt organ for kompetansepolitikk. Det statlige ansvaret for inkluderingsarbeid ble flyttet fra AID til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) oktober 2009, men er fortsatt ikke underlagt et ”pedagogisk” departement.

I april 2009 varslet regjeringspartiet Arbeiderpartiet at de vil gjøre endringer i regelverket for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. I et høringsnotat høsten 2009 foreslås det å øke den obligatoriske opplæringen fra 300 til 600 timer for innvandrere med rett og plikt, og gjøre avsluttende prøve obligatorisk. Det foreslås imidlertid ikke å utvide gruppene som kan få gratis opplæring eller at alle innvandrere skal gjennomføre minst 600 timer opplæring, heller ikke beskrives det hvordan norskprøvene i praksis kan bli obligatoriske.

Selv betviler jeg at dette er en justering som vil bedre kvaliteten i denne opplæringen i særlig grad eller vil bidra til å nå de overordnede målene med opplæringen.

## Kildeliste

- Abusland, T. (2006): Skoleledere og juss. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Afzar, A., Skedsmo, G. & Sivesind, K. (2006): Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- AID (2008): Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Oppdragsbrev VOX*. Lesedato: 070309, URL: [http://www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/tildelingsbrev/2008/Oppdragsbrev\\_VOX\\_2008.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AID/publikasjoner/tildelingsbrev/2008/Oppdragsbrev_VOX_2008.pdf)
- AID (2007): Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Tildelingsbrev Imdi 2007*. Lesedato 070309, URL: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/tildelingsbrev/2007/AID\\_tildelingsbrev\\_2007\\_imdi.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/tildelingsbrev/2007/AID_tildelingsbrev_2007_imdi.pdf)
- AID (2007): Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*. Sluttrapport. Rambøll management. Lesedato 120209, URL: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/vedlegg/2007/Sluttrapport\\_evaluering\\_opplæring\\_norsk\\_Ramboell.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/vedlegg/2007/Sluttrapport_evaluering_opplæring_norsk_Ramboell.pdf).
- Bachmann, K. E., Sivesind, K. & Bergem, R. (2008). Evaluering og ansvarliggjøring i skolen. I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopman, S. (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Fagernes: Cappelen akademiske forlag.
- Birkeland N. R. (2008). Ansvarlig, jeg? Nye redskaper i utformingen av norsk skolepolitikk. I Langfeldt G., Elstad, E. & Hopman, S. (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Fagernes: Cappelen akademiske forlag.
- Brekke, M. (red) (2006). *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P. & Roness, P. G.: (2007): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dale, E. L. (red) (1997): *Etikk for pedagogisk profesjonalitet*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag. 3. opplag 2004
- Dale, E. L (1997): Kvalitetsansvar i utdanningssystemet. I Dale, E. L. (red) (1997): *Etikk for pedagogisk profesjonalitet*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 3.opplag 2004
- Elmore, R. (2006): *Leadership as the practice of improvement*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/8/37133264.pdf>. Lesedato: 2.2.2009

- Engeland, Ø., Langfeldt, G., & Roald, K. (2008): Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopman S. (red) (2008): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Engelsen, B. Ulstrup (2006): *Kan læring planlegges? Arbeid med læreplaner. Hva, hvordan, hvorfor?* Oslo: Gyldendal akademisk
- Grønmo, S. (1996): Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen. I Holther, H. & Kalleberg, R. (red) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelig metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Haug, P. (2007): *Kvalitet i skulen*. URL: [http://alu.hivolda.no/neted/upload/attachment/site/group21/Notat\\_om\\_kvalitet\\_i\\_oppl\\_ringa.pdf](http://alu.hivolda.no/neted/upload/attachment/site/group21/Notat_om_kvalitet_i_oppl_ringa.pdf). Lesedato 270310
- Havgar, H., Reksten, N., Løvdal, G, Bjørndal, T. (2006): *Kvalitet i norskopplæringen*. Innlevert studiekrav på Masterstudiet i Utdanningsledelse, Trinn 2, Universitetet i Oslo.
- Hovdenak, S. S. (2006): Tekstanalyse i diskursanalytisk og hermeneutisk perspektiv. I Brekke, M. (red) (2006): *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Johannesen, A, Tufte, P. A. & Kristoffersen, L. (2006): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag
- KD (1998): Kunnskapsdepartementet: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Lovdata. URL: <http://www.lovdata.no/all/nl-19980717-061.html>. Lesedato 080510.
- Kjeldstadli, Knut (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget
- KRD (2004): Kommunal - og Regionaldepartementet. Ot.prp. nr. 50 (2003-2004). *Om lov om endringer i introduksjonsloven*.
- KRD (2005): Kommunal - og regionaldepartementet. Rundskriv H-20/05. *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*
- KRD (2004): Kommunal- og regionaldepartementet: Stortingsmelding 49 (2003-2004), *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.
- KUF (1998): Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet: *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. (1998).
- Langfeldt, G. (2008a): Ansvarsstyring i utdanningssektoren - statlig ambisjon og ideologi. I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopman, S. (2008): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag



- Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopman, S. (red) (2008): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Langfeldt, G. (2008b): *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring i skolen*. Fagernes: Cappelen Damm
- Lundgren, U. P. (1990): OECD-rapporten – en bakgrunn. I Granheim, M., Lundgren, U. P. og Tiller, T. (red): *Utdanningskvalitet – styrbar eller ustyrlig. Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: Tano
- Møller, J. (2006): Nye utfordringer og kompetansekrav i utdanning av skoleledere. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Norberg, P. F. og Lyngsnes, K. (2008): *Dette er en ny verden for meg. Didaktisk arbeid med voksne innvandrere*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag
- Ottesen, E. og Møller, J. (2006): Distribuert ledelse som begrep og forskningsperspektiv. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Ragin, C. C. (1994): *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press
- Roald, K. (2006): Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleiing? I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Sivesind, K. (2010): The Design and Use of Curriculum Standards. The Global Influence. Project Description. Department of Teacher Education and School Development. University of Oslo. <https://wo.uio.no/as/WebObjects/frida.woa/wo/24.#generelt>. Lastet ned 29.04.10.
- Sivesind, K. (2009): *JUSS + PED = SANT? Om felles nasjonalt tilsyn i Oslo og Akershus 2008*. Oslo: Acta Didactica 1/2009
- Sivesind, K., Bachmann, K. & Afsar, A. (2003): *Nordiske læreplaner*. Oslo: Læringscenteret
- Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Tenfjord, K. (2005): *Andrespråklæring og den nye læreplanen – teoretisk grunnlag for metodisk tilnærming*. I Vox (2005): *Metodisk veiledning. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Oslo
- UFD (2005): Utdannings- og forskningsdepartementet: *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*
- UFD (2003): Utdannings- og forskningsdepartementet: NOU 2003: 16. *I første rekke*.
- UFD (2004): Utdannings og forskningsdepartementet: *Stortingsmelding 30 (2003-2004), Kultur for læring*.

Ulstein, Jan Ove (2006): Tolking av autoritative tekstar. Nokre kryssande perspektiv. I Brekke, Mary (red) (2006): *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Vox. *Resultat norskprøver februar 2010*. URL:  
<http://www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=4943&epslanguage=NO>.  
Lesedato 081510

Vox (2005): *Metodisk veiledning. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Oslo

Vox (2005): Rammeverket. Teoretisk forankring for Læreplan 2005. I Vox (2005): *Metodisk veiledning. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Oslo

Åsen, Petter (2006): Skoleledelse - et utdanningspolitisk perspektiv. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag

## Vedlegg 1: Intervjuguide

Masteroppgave Nina Reksten:

Mellom pedagogikk og integreringspolitikk. Søkelys på reformen i opplæringen norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter Introduksjonsloven fra 2005.

Intervjuguide, lederintervjuer på 3 voksenopplæringsentre, 2008

1	OM SKOLEN OG LEDEREN
2	MÅL  Hva mener du er de viktigste målene for denne opplæringen?  Resultatmål eller formålsmål?
3	FORVENTNINGER  Hvilke forventninger rettes mot deg og din virksomhet som følge av denne ordningen?
4	IDEOLOGISK STYRING  Ser du på introduksjonsloven, - rett og pliktdelen, m forskrifter, som en form for ideologisk styring fra staten side? Innholdet, - er det politikk?
5	SYN PÅ REFORMEN  Ser du på reformen som politisk, administrativ, pedagogisk eller som en blanding av flere hensyn
6	RAMMEBETINGELSER  Politikk/pedagogikk/mål. Er rammebetingelsene gode nok til at målene og de

	overordnede målene kan nås?
7	<p><b>POLITIKK</b></p> <p>Har du også en politisk rolle i ledelsen av din skole?</p> <p>Oppfatter du deg som IMDis forlengede arm?</p>
8	<p>50 t SFK</p> <p>Hva ser du som de viktigste intensjonene med 50 t samfunnskunnskap?</p> <p>politisk? Organisering? Verdien av opplæringen på eget språk?</p> <p>Integrering/assimilering mht verdier?</p>
9	<p><b>FORSKJELLER</b></p> <p>Mener du det er store forskjeller mellom norskopplæringen for voksne innvandrere før og etter 2005? Hvordan har ansvar og oppgaver for lederen endret seg fra 2005?</p>
10	<p><b>LOKAL BESLUTNINGSMYNDIGHET</b> ift introloven:</p> <p>Hva oppfatter du som leder som ditt ansvar? Hvilke beslutninger drøftes i samarbeid med andre? Hva har du selv beslutningsansvar for?</p>
11	<p><b>OVERORDNET LEDD /SKOLEEIER</b></p> <p>Hvordan leder du reformen i forhold til krav og forventninger fra kommunen?</p> <p>Hvordan er forholdet til overordnet ledd, styring/sterke føringer ovenfra, eller dialog og samarbeid?</p> <p>Hvilke retningslinjer evt direktiver forholder du deg til?</p>
12	<b>KONTROLL/SAMARBEID/PLASS I SAMFUNNET</b>

	<p>Hvordan opplever du kontroll/ samarbeid m. stat og kommune?</p> <p>Hvilke andre parter forholder du deg til enn lærere og overordnede?</p> <p>Samarbeid:</p> <p>Lite samarbeid for rektor?</p> <p>Forholde seg til direktiver ovenfra og styre nedover, ihht resultatmål?</p> <p>Hvem forholder rektor seg til? Oppover, nedover? Eksterne? Org? Opinion? Presse? Ledernetverk? Lærerorganisasjonene? Til brukerne = deltagerne?</p>
13	<p><b>MÅLING; RESULTATER, KVALITET</b></p> <p>Hva blir du målt på av overordnede myndigheter (skoleeier, stat)?</p> <p>Hva ønsker du å bli målt på?</p>
14	<p><b>PARTER OG KONFLIKTER, bakenforliggende agendaer.</b></p> <p>Ser du konflikterende hensyn mellom de ulike partene i arbeid med reformen eller bakom reformen?</p>
15	<p><b>OPPSTART MED REFORMEN, KONKRET LEDELSE</b></p> <p>Hvordan begynte du å lede arbeidet med å få elementene i denne i reformen innarbeidet på din skole?</p> <p>Hvilke mål har du prioritert i forbindelse med rett og plikt-ordningen?</p> <p>Hva trenges for å nå de ulike målene, hvordan når man disse målene hos deg?</p> <p>Noen konkrete eksempler på ledelse knyttet til nytt i reformen?</p> <p>Hva har det vært størst utfordringer med?</p> <p>Hvordan vurderer du realiseringen av reformen på din skole per</p>

	intervjutidspunktet?
16	<p>SAMARBEID MED LÆRERE</p> <p>Hvordan vurderer du samarbeidet med lærerne/lærerorganisasjonene er mht reformen?</p>
17	<p>VIDERE</p> <p>Hvordan jobber skolen videre, ut fra hvordan skolen har oppfattet oppdraget sitt?</p>
18	<p>LOV, LÆREPLAN, TOLKNING OG ARBEID LOKALT på den enkelte skole:</p> <p>Hvilke prosesser har skolen vært gjennom for å ta i bruk Læreplanen?</p>
19	<p>NY LÆREPLAN, nytt fokus?</p> <p>Modell 2 (se oppgaven). Har modellen relevans for Voksenopplæring/norsk??</p>
20	<p>PED.</p> <p>Hvilke pedagogiske implikasjoner har den nye ordningen for lærere og deltagere</p>
21	<p>KVALITET</p> <p>Kan du kort oppsummere hva du legger i begrepet kvalitet i denne opplæringen?</p>
22	<p>LEDEREGENSKAPER, LEDELSESTEORI</p> <p>Hva kreves? Tror du ledelse i norskopplæringen for voksne krever andre lederegenskaper eller ferdigheter enn annen skoleledelse? Lederteorier?</p>
23	<p>KUNNSKAPSLØFTET</p> <p>Ser du likheter eller forskjeller ift Kunnskapsløftet?</p>
24	ANNET?