

# Basis!

Voksnes læring 2007 – tilstand, utfordringer og anbefalinger



# Introduksjon

Denne publikasjonen er den andre i sitt slag fra Vox. Målsettingen er å gi en status på hovedarbeidsområdene grunnleggende ferdigheter, opplæring for integrering av språklige minoriteter og voksnes rettigheter til utdanning. Fjorårets utgave tok naturlig nok opp en del problemstillinger og utfordringer som hadde bygd seg opp over flere år, og støttet seg på materiale av både ny og litt eldre dato. Utfordringen for årets utgave er å peke på problemstillinger som har utkrystallisert seg i løpet av det siste året. Samtidig må vi erkjenne at en del av de utfordringene vi påpekte i fjor, på ingen måte har mistet sin aktualitet. Mange av dem vil kreve langsiktig arbeid. Undertiden vil vi også måtte minne om dem i årets Basis! Men fokus for årets utgave er de utfordringer vi ønsker å peke på nå. Lesere som ønsker mer bakgrunnsstoff, vil ha glede av Basis! 2006 og av vår årsrapport for 2006.

## Livslang læring og voksnes læring

Begrepet livslang læring har i løpet av de siste ti årene fått et endret innhold. Tidligere betegnet begrepet den delen av læringsløpet som fulgte etter førstegangsutdanningen, og knyttet seg til voksnes muligheter til å delta i utdanning og opplæring. «Livslang læring» og «etter- og videreutdanning» ble ofte brukt om hverandre. I de siste årene er begrepet både i internasjonal og norsk litteratur blitt brukt om det perspektiv som må legges på læring i alle stadier av livsløpet. Begrepet er like relevant enten det brukes om barnehager, grunnskole, universitet eller voksenopplæring. Barn og unge skal også lære senere i livet, og må gis best mulige forutsetninger for det; voksne i en læringssituasjon har også lært før, og deres læring må bygge på tidligere opplæring og realkompetanse. Begrepet livslang læring er i sin nye skikkelse både viktig og meningsfullt. Men når all læring blir livslang læring, blir det viktig å fastholde voksnes læring som et eget felt med egen synlighet. I Basis! er oppmerksomheten rettet mot sentrale problemstillinger innenfor feltet voksnes læring.

## Om kapitlene

I kapitlet **Grunnleggende ferdigheter** følger vi opp fjorårets omtale av dette temaet. I fjor var omtalen sterkt preget av nærheten til ALL-undersøkelsen med dens påpekning av svakheter i basiskompetansen i den norske befolkningen og identifisering av risikogrupper. Årets kapittel drøfter de tiltak som er i gang eller synes nødvendige. Rammeverk, veiledning, faste tilbud og ikke minst motivasjon er viktige stikkord.

I 2006 startet **Program for basiskompetanse i arbeidslivet**. Gjennom programmet kan virksomheter søke om midler til opplæringstiltak i lesing og skriving, hverdagsmatematikk og digital kompetanse. Programmet er et svar på utfordringen som ble identifisert blant annet i ALL-undersøkelsen. I kapitlet om programmet omtaler vi hvem søkerne og deltakerne er, hvilke tendenser vi ser og hvilke justeringer av programmet som bør vurderes ut fra den erfaring vi har til nå.

Under **Førstegangsopplæring i norsk for voksne innvandrere** drøfter vi erfaringer om rett og plikt til norskopplæring slik den ble innført fra 1. september 2005. Sentrale temaer er kvalitet i opplæringen, tester og prøver og finansiering.

Det siste kapitlet gir status for **voksnes rett til grunnopplæring** og realkompetansevurdering og drøfter behovet for **veiledning tilpasset voksne**. Det bygger blant annet på studien «Realkompetanse i praksis», som ble avsluttet i 2006.

## Kunnskapsløft for voksne

Siden forrige utgave av Basis! er Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) lagt fram. Under overskriften Kunnskapsløft for voksne foreslås en rekke tiltak som, hvis de blir gjennomført, vil representere et godt skritt framover for voksnes læring, både når det gjelder grunnleggende ferdigheter, basiskompetanse og voksnes rett til grunnopplæring. (Førstegangsooplæringen i norsk for voksne innvandrere ligger under AID.) I denne situasjonen er det naturlig å begrense forslag og antall anbefalinger i denne utgaven av Basis! Anbefalingene som gis, vil ofte kunne leses som forslag til konkretisering av de mål som ligger i stortingsmeldingen.

## Nye perspektiver

Innen alle områdene vi omtaler, har refleksjonen modnet siden forrige utgave av Basis! Når det gjelder **basiskompetanse**, var vi i kjølvannet av ALL-undersøkelsen svært opptatt av størrelsen på «risikogruppen» – hvor mange voksne har for svak basiskompetanse? Var det «riktige» tallet 1,2 millioner, 750 000 eller 400 000? Slike diskusjoner får lett et teoretisk preg. For alle praktiske formål må spørsmålet være: «Hvor skal vi begynne?» Derfor har oppmerksomheten dreid seg mer mot å identifisere undergrupper og å kartlegge opplevd behov og motivasjon. **Program for basiskompetanse i arbeidslivet** har siden forrige utgave gjennomført to tildelinger og fått et års erfaring. Et slående og for mange overraskende trekk ved programmet er den store interessen for digital kompetanse. Vi trenger en refleksjon om hvordan vi møter denne interessen.

Når det gjelder **førstegangsooplæring i norsk for voksne innvandrere**, er det blitt stadig klarere at introduksjonsloven og opplæringsloven må ses i sammenheng. Det ser ut til at mange voksne innvandrere fortsetter det som reelt er en førstegangsooplæring, i grunnskolen. Dette aktualiserer spørsmålet om grunnskolens tilbud er adekvat i forhold til deres behov. Arbeidet med **realkompetanse** har fortsatt etter de opprinnelige ambisjonene siden prosjektet ble avsluttet i 2002. Vi ser at dokumentasjonen fra arbeidslivet og tredje sektor fremdeles er svak – tross gode hensikter. Det er grunn til å tenke nytt. Når det gjelder **voksnes rett til grunnopplæring**, er vi på god vei til å skaffe oss bedre statistikk og dermed bedre oversikt. Når vi får tall som samsvarer bedre med virkeligheten, må vi også spørre om tallene er i samsvar med samfunnets behov og ambisjoner.

## Felles forståelse

Som lede-tråd for lesningen av forrige års utgave stilte vi spørsmålet om synlige strukturer. Voksnes læring, hevdet vi, blir et utydelig felt fordi det ikke bæres av synlige strukturer. Alle vet hva en barnehage er, en skole, et universitet – men så opphører klarheten. Dette spørsmålet har ikke mistet sin aktualitet, og vi mener fremdeles det er et overordnet mål å arbeide for mer synlige strukturer for voksnes læring. Permanente behov må ivaretas av faste strukturer, ikke av prosjektmidler. Svake strukturer fører i sin tur til sviktende felles forståelse. Et slående trekk innenfor alle de områder Vox arbeider, er at aktørene ofte har ulik virkelighetsforståelse.

Når det gjelder **grunnleggende ferdigheter** og **Program for basiskompetanse** i arbeidslivet, er ulikheten i forståelse åpenbar på to områder. For det første har forskere, virksomhetsledere og arbeidstakere ulike syn når det gjelder behovet for å øke kompetansen i grunnleggende ferdigheter. De store befolkningsgrupper som ifølge forskerne har for svak basiskompetanse, gjenfinner vi verken i arbeidstakernes selvoppfatning eller i ledernes oppfatning av virksomhetenes behov. For det andre må det gjøres helt klart at retten til opplæring i basiskompetanse er en del av voksnes rett til grunnskoleopplæring. Om dette hersker det uklarhet og forskjellige syn i utdannings-Norge. Skal vi dømme etter praksis i kommunene, er det der en helt klar oppfatning at det ikke er en del av retten.

Når det gjelder **norskopplæring for innvandrere**, er det ulik forståelse av hva som er et nødvendig nivå for å kunne bli en aktiv deltaker i arbeids- og samfunnsliv. I en del sammenhenger hevdes det at introduksjonslovens bestemmelser fører til at det totale omfanget av den grunnleggende opplæringen i norsk og samfunnskunnskap reduseres, og at norskopplæring for voksne innvandrere i stor grad må fanges opp av grunnskolen.

Når det gjelder **voksnes rett til grunnopplæring og realkompetanse**, har det utviklet seg en ulik praksis i fylkene. Dette skyldes langt på vei at det legges til grunn ulike oppfatninger både av lovverket og sentrale begreper knyttet til feltet realkompetansevurdering og voksnes rettigheter. Ulike begrepsoppfatninger fører også til ulikheter i fylkenes registreringer og rapporteringer av data. Det må arbeides med å få en felles forståelse i fylkene av hvilke data som skal rapporteres og hvordan. I mars i år samlet Vox representanter for fylkene, Utdanningsdirektoratet, SSB og VIGO til et møte om felles forståelse – fylkene imellom og langs rapporteringslinjen – av tallene som rapporteres. Vi har tro på at dette arbeidet kan representere et gjennombrudd for å få bedre kunnskapsgrunnlag om voksne i videregående opplæring.

Det er vårt håp at årets utgave av Basis! kan være et bidrag til å styrke vår felles forståelse som grunnlag for felles handling.

*Oslo, 1. mai 2007*  
*Turid Kjølseth*  
*Direktør*

# Innhold

<b>1. Grunnleggende ferdigheter</b>	<b>8</b>
Hva har skjedd siste året?	8
Mange har svake ferdigheter – hvor skal vi begynne?	9
Motivasjon til opplæring	10
Hvordan utnytte den motivasjon som finnes?	12
Internasjonale erfaringer med motivasjonstiltak	12
Rammeverk for grunnleggende ferdigheter	14
Kvalifisering av lærere	14
Innsatsområder framover	15
<b>2. Program for basiskompetanse i arbeidslivet</b>	<b>18</b>
Fra KUP til BKA	18
Kunnskapsmessig bakgrunn	19
Søking og tildeling	19
Virksomheten i prosjektene	20
Utviklingsarbeid	23
Samarbeid med NAV	23
Undersøkelser i tilknytning til programmet	23
Den videre utforming av programmet	26
Behov for flere grunnleggende ferdigheter?	26
Kunnskapsgrunnlaget for kompetansepolitikken	27
<b>3. Førstegangsopplæring i norsk for voksne innvandrere</b>	<b>30</b>
Status for norskopplæringen	30
Hvordan oppfatter innvandrere selv sine norskerdigheter?	31
Hvem omfattes av rett og plikt?	31
Deltakere i norskopplæringen	31
Innvandrere uten rett til gratis opplæring	33
Erfaringer med ny finansieringsordning	34
Læreplanen	34
Kvalitet og nivå i norskopplæringen	35
Opplæring i samfunnskunnskap	37
Utfordringer	39
<b>4. Voksnes rett til grunnopplæring og realkompetansevurdering</b>	<b>42</b>
Deltakelse i grunnskoleopplæring	42
Deltakelse i videregående opplæring	43
Statistikkgrunnlaget	44
Karriereveiledning	45
Godkjent realkompetanse og voksnes opplæringstilbud	47
Kompetanseutvikling og insentiver	50
Flere voksne inn i videregående opplæring!	51



# 1. Grunnleggende ferdigheter



Unn deg  
gleden  
av å  
mestre!



# 1. Grunnleggende ferdigheter



Basiskompetanse benyttes som et samlebegrep for de ferdighetene og den forståelsen som er nødvendig for å være en aktiv deltaker i arbeids- og samfunnsliv. Den danner grunnlag for annen læring. Enkeltferdighetene som utgjør basiskompetansen, kalles grunnleggende ferdigheter.

Hvilke enkeltferdigheter som vektlegges i ulike definisjoner av basiskompetanse, kan variere. Nøkkelkompetanse-

begrepet i EU<sup>1</sup> er reeltvidt. I Kunnskapsløftet er de grunnleggende ferdighetene muntlig kommunikasjon, lese-, skrive- og regneferdigheter og digital kompetanse. De ferdigheter som får støtte gjennom Program for basiskompetanse i arbeidslivet og som Vox nå har laget rammeverk for, omfatter disse ferdighetene: Lesing og skriving, hverdagsmatematikk og digital kompetanse.

## Hva har skjedd siste året?

Den opplæring som voksne med svake ferdigheter vanligvis er henvist til, er tilbud om full grunnskoleopplæring. En del voksne vil ha behov for det, men for mange vil dette verken være hensiktsmessig eller nødvendig. I fjorårets *Basis!* viste vi til at det mange voksne trenger, er et fleksibelt og målrettet tilbud som retter seg spesifikt mot de grunnleggende ferdighetene. Vi anbefalte at det ble bygd opp slike tilbud på nasjonal plan med bakgrunn i det rammeverket Vox utvikler. Vi anbefalte også å etablere en egen finansieringsordning som skal være så fleksibel at opplæringen kan foregå både på arbeidsplassen, i en voksenopplæringsinstitusjon, i regi av studieforbund eller i bibliotek.

I Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007)<sup>2</sup> er det nå slått fast at «Voksne som har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter på grunnskolens nivå, har rett til slik opplæring med hjemmel i opplæringslovens § 4A-1 og 4A-2». Vox leverte i begynnelsen av 2007 et forslag til første del av et rammeverk for voksnes grunnleggende ferdigheter, se omtale senere i kapitlet. Forslaget er nå til behandling i Kunnskapsdepartementet. Det består av nivåbeskrivelser og kompetansemål og skal danne grunnlag for spesifikke opplæringstilbud på feltet.

Gjennom **Program for basiskompetanse i arbeidslivet** er det utlyst midler til å utvikle kurstilbud for ulike målgrupper, både i og utenfor arbeidslivet. Kartleggingsverktøy og tester tilrettelagt for voksne vil bli tilgjengelig i løpet av året. En veileder for lærere/instruktører vil også bli utviklet i løpet av 2007, sammen med eksempler

<sup>1</sup> EUs Key Competences for lifelong learning. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11090.htm>

<sup>2</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen ... Tidlig innsats for livslang læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet

og læringsressurser. Vox har dessuten fått i oppdrag av departementet å utvikle et videreutdanningstilbud rettet mot lærere og instruktører som skal gi opplæring i grunnleggende ferdigheter hos voksne.

## Mange har svake ferdigheter – hvor skal vi begynne?

Resultatene fra de siste års undersøkelser om basiskompetansen i voksenbefolkningen, *International Adult Literacy Survey (IALS)*<sup>3</sup> og *Adult Literacy and Life Skill Survey (ALL)*<sup>4</sup>, tyder på at selv i Norge, som har gode resultater sammenliknet med andre land, har mange voksne så svak lese- og tallforståelse at de kan ha problemer med å fungere aktivt i samfunns- og arbeidsliv. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hva vi skal betrakte som svake ferdigheter i vårt samfunn – hvor skal vi trekke bekymringsgrensen? ALL-undersøkelsen tyder på at 430 000 nordmenn i aldersgruppen 16-65 år fungerer på bekymringsfullt lavt nivå i lesing og/eller tallforståelse.<sup>5</sup> Hele 240 000 av disse befinner seg i arbeidslivet.

Voksne med svake grunnleggende ferdigheter er vanligvis henvist til full grunnskoleopplæring.

Når vi opererer med så store tall, kan undersøkelsene få liten troverdighet i befolkningen. Ikke minst kan det resultere i at unge og voksne med de svakeste ferdighetene ikke får nødvendig hjelp til sine problemer, fordi det er for mange som synes å ha behov<sup>6</sup>. Det kan derfor være grunn til å nyansere bekymringsgrensen noe. Voksne i 50-60-årene som fungerer på de lavere nivåene, bør vekke langt mindre bekymring enn personer i de yngre aldersgruppene på samme ferdighetsnivå. Den siste gruppen vil sannsynligvis over mye lengre tid oppleve jevnt økende krav til basiskompetanse.

Økt oppmerksomhet omkring basiskompetanse har ført til at spørsmålet om svake grunnleggende ferdigheter har kommet på dagsordenen og blitt alminneliggjort. Kjente personer har stått fram og fortalt om sine lese- og skrivevansker. Vi finner også en del med svak basiskompetanse i akademiske yrker, selv om det er flest i grupper med lavere utdanning. Hovedvekten av oppmerksomhet og ressurser må derfor rettes mot utsatte grupper for at disse skal komme inn i eller beholde sin plass i arbeidslivet. Samtidig bør vi legge til rette for kompetanseheving av større grupper. En måte å ivareta større grupper på uten at det blir så kostbart for samfunnet, er å utnytte potensialet i digital teknologi. Tiltakene må ha et mestringsfokus, både for å ta den enkeltes ressurser i bruk og for å unngå stigmatisering.

Erfaringer med voksnes rett til grunnopplæring viser at rettighetene ikke har ført til noen vesentlig økning av antall deltakere i opplæringen. Det er nødvendig med en spesiell innsats både når det gjelder tilrettelegging av tilbudene og målrettede informasjons- og motivasjonstiltak for å nå de som har størst behov for opplæring. Dette kan gjelde bransjer som har mange lavtutdannede, unge voksne med lav utdanning, enkelte innvandrergupper og arbeidsledige.

I en foreløpig upublisert undersøkelse, foretatt av Vox våren 2007, er det gjort ytterligere analyser av tallmaterialet i ALL-undersøkelsen<sup>7</sup>. Målsettingen er å vise risikogrubbens sammensetning ved å splitte den opp i identifiserbare undergrupper og tallfeste disse. Den kunnskapen vi da får, gir oss et bedre bilde av problemets omfang og viktig informasjon for å målrette innsatsen. Resultatene viser blant annet at offentlig ansatte er den tallmessig største gruppen sysselsatte med lave ferdigheter. Det er i omsorgssektoren at problemene er størst, og det er overveiende snakk om kvinner.

<sup>3</sup> OECD (2000). *Final report of the International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD

<sup>4</sup> OECD (2005). *Adult literacy and life skills survey*. Paris: OECD

<sup>5</sup> Gabrielsen, E.; Haslund, J. og Lagerstrøm, B.O. (2005). *Les- og mestringskompetanse i den norske voksenbefolkningen: resultater fra «Adult literacy and life skills» (ALL)* Stavanger: Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Universitetet i Stavanger.

<sup>6</sup> Se bl.a. Stricht, T.G. (2001). *The International Adult Literacy Survey: How well does it represent the literacy abilities of adults?* *The Canadian Journal for the Study of Adult Education*, 15, s. 19-36.

<sup>7</sup> Pheil, Ulrich (upublisert). *Voksne med lave ferdigheter innen lesing, skriving og regning*. ALL-undersøkelsens risikogruppe, identifiserbare undergrupper og deres omfang. Oslo: Vox

Mange er ufaglærte. I privat sektor er det først og fremst i oljeutvinning/bergverk/industri at problemene er store. Her er det mennene som er i flertall.

I bransjer hvor mange ikke behersker dataverktøy, er det ofte en stor andel lavtutdannede. Dette gjelder blant annet pleie- og omsorgssektoren. I flere av disse sektorene er det mangel på kvalifisert arbeidskraft. Både for den enkelte og sam-

funnet er det viktig at denne gruppen får opplæring. Digital teknologi er samtidig nødvendig for å utnytte moderne opplæringstilbud.



## Fakta

### Pilotprosjekt «Foreldre og digital kompetanse»

I Kunnskapsløftet heter det at foreldre og foresatte har ansvar for elevenes opplæring, og at de skal samarbeide med skolen. Halvparten av lærerne i grunnskolen bruker ict til å kommunisere med foreldrene. Mange foreldre har ikke tilstrekkelig digital kompetanse til å nyttiggjøre seg denne kommunikasjonskanalen.

Vox utvikler nå en modell for digital kompetanse for å gjøre foreldre bedre i stand til å følge opp egne barn og styrke skole-hjemkommunikasjonen ved bruk av digitale læringsplattformer (LMS). I samarbeid med Utdanningsdirektoratet og IKT-Norge skal Vox gjennomføre et pilotprosjekt der målet er å gjøre skolene, i samarbeid med sine LMS-tilbydere, i stand til å tilby slik opplæring til foreldrene. Det skal også utvikles beskrivelser og veiledninger.

Det er en sammenheng mellom foreldres utdanning og barns utdanningsnivå. Å gi foreldre opplæring er derfor en god investering i forhold til barns kompetanse. Foreldre som øker sine ferdigheter, vil bli bedre i stand til å hjelpe sine barn med skolearbeidet. De vil også kunne få en mer positiv holdning til læring, noe som igjen vil påvirke barna.

### Motivasjon til opplæring

En stor utfordring er at de som har de svakest ferdighetene, ofte ikke ser behovet eller er motivert for opplæring. Et av resultatene fra evalueringen av KUP-støttede prosjekter er at opplæringstiltak ofte ikke når fram til dem som trenger det mest.<sup>8</sup> Måling av tiltakene og motivasjon for å ta opplæring blir derfor nøkkel-faktorer framover.

ALL-undersøkelsen viser forskjeller mellom målt nivå for lese- og regneferdighet og den enkeltes langt mer positive vurdering av egne ferdigheter. Mange voksne med svak basiskompetanse kan ha liten bevissthet om hvilke krav som stilles til slik kompetanse i dagens arbeidsliv.<sup>9</sup> Noen kan ha et urealistisk forhold til egen kompetanse fordi de har vent seg til å velge ut arbeidsoppgaver som de vet at de mestrer. Resultatet kan bli at denne gruppen kommer i en marginal posisjon i arbeidsmarkedet.

Vox-barometeret våren 2006<sup>10</sup> viser at befolkningen gjennomgående er fornøyd med sine grunnleggende ferdigheter, men er noe mindre tilfreds i situasjoner utenfor jobben. Voksne med grunnskole som høyeste utdanning og voksne med yrkesfaglig utdanning på videregående skoles nivå opplever de største problemene. Disse gruppene mener i større grad enn andre at de ville hatt nytte av opplæring i grunnleggende ferdigheter. Nesten 30 prosent av voksne med grunnskole og cirka 20 prosent av dem med yrkesutdanning opplever for eksempel problemer i situasjoner der de må bruke dataverktøy for brevskrivning, skriving av søknader og liknende. 24 prosent mener de ville hatt nytte av opplæring i lesing og skriving eller regning og tallforståelse.

Innvandrerer skiller seg ut ved at de i mye sterkere grad både ser behovet og er motivert for opplæring. Vox gjennomførte høsten 2006 en spørreundersøkelse rettet mot ikke-vestlige innvandrere i Oslo i alderen 18-65 år.<sup>11</sup> Nesten to av tre mener at de ville hatt nytte av opplæring i å lese og skrive norsk og nesten like mange i å regne og forstå talloppsett. En av fire oppgir at de har valgt bort utdanning som krever mye lesing, fordi de leser for dårlig norsk.

<sup>8</sup> Døving, E., Ure, O.B., Tobiassen, A. og Hertzberg, D. (2006). *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006. Sluttevaluering. SNF-rapport nr. 32/2006*, Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. *Fafo-rapport 551*.

<sup>9</sup> Arnbak, E. (2004). *When are poor reading skills a threat to educational achievement?* I: *Reading and Writing: An Interdisciplinary Journal* 17: s. 459-482

<sup>10</sup> Vox (2006). *Grunnleggende ferdigheter i den norske voksenbefolkningen*. Resultater fra Vox-barometeret våren 2006. Oslo:Vox

<sup>11</sup> Vox (2006). *Like og forskjellige*. Om grunnleggende ferdigheter blant voksne ikke-vestlige innvandrere i Oslo. Oslo:Vox



## Hvordan utnytte den motivasjon som finnes?

Voksne opplever problemer med manglende grunnleggende ferdigheter vel så ofte i situasjoner utenfor jobben som i arbeidssammenheng.<sup>12</sup> Mange blir motivert til å søke opplæring for å bli bedre i stand til å følge opp sine barns skolearbeid. Pilotprosjektet

«Foreldre og digital kompetanse» er et eksempel på hvordan dette potensialet for læring kan utnyttes.

Vi vet fra undersøkelsen «Om læringsprosesser i arbeidslivet» at mange kursdeltakere foretrekker å bedre sine lese- og skriveferdigheter i kombinasjon med fagopplæring eller bruk av dataverktøy.<sup>13</sup> Mange voksne trenger for eksempel opplæring i lesing, skriving og regning for å klare kravene til fagbrev, og en kombinasjon av disse ferdighetene med fagopplæring har vist seg vellykket.

En undersøkelse gjennomført i Storbritannia i 2004 viste at bruk av digital teknologi i opplærings-sammenheng kan resultere i økt rekruttering til kursene.<sup>14</sup> Hele 92 prosent av de voksne kursdeltakerne fant bruk av pc motiverende. Nesten to av tre oppga at bruk av ikt hjalp dem i læringsprosessen, og spesielt at det hjalp dem med konsentrasjonen og ga feedback. I tillegg fikk de bedre digitale ferdigheter, selv om det ikke hadde vært blant målene i utgangspunktet. De som særlig blir motivert gjennom bruk av ny teknologi, er yngre menn med svake lese- og skriveferdigheter.

### Fakta

#### InterAct

– en internettbasert modell for å motivere til læring på arbeidsplassen, basert på rollespill og problemløsning. Det utvikles skript hvor grupper må samarbeide med andre grupper gjennom nettet for å løse spesifikke problemer. Modellen kombinerer opplæring i ikt med andre ferdigheter.

Prosjektet har hatt som mål å styrke basiskompetansen hos arbeidstakere med lav formell utdanning og svake dataferdigheter. Modellen er utprøvd i helsesektoren og hotell- og restaurantsektoren. Den vil i 2007 bli prøvd ut innenfor BKA-programmet.

Prosjektet har et eget nettsted:  
[www.statvoks.no/interact](http://www.statvoks.no/interact).

Det er utarbeidet en håndbok som presenterer modellen og erfaringene fra prosjektet. Modellen er utviklet i et internasjonalt Leonardo-prosjekt koordinert av Vox.

Vi har sett at ikke-vestlige innvandrere i mye større grad enn nordmenn opplever at de har svake ferdigheter i lesing, skriving og regning. Her er et utnyttet potensial for opplæring. Mange innvandrere har ikke rett til norskopplæring etter den nye introduksjonsloven, eller de kan ha fått opplæring tidligere uten at det har ført fram til et høyt nok nivå i norsk.

## Internasjonale erfaringer med motivasjonstiltak

Behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter, også blant voksne, har de senere årene fått økt oppmerksomhet internasjonalt. Norge kan lære mye av gode stimulerings- og motivasjonstiltak i andre land, og vi skal nevne noen eksempler som vi mener bør få spesiell oppmerksomhet. Flere av tiltakene kan med hell kombineres. En nasjonal satsing rettet mot enkeltpersoner kan for eksempel få mye større effekt dersom den følges av motiverende læremidler og stimuleringsstiltak rettet mot bedrifter.

<sup>12</sup> Vox (2006). *Grunnleggende ferdigheter i den norske voksenbefolkningen*. Resultater fra Vox-barometeret våren 2006. Oslo:Vox

<sup>13</sup> Vox (2006). *Om læringsprosesser i arbeidslivet*. En studie av et utvalg KUP-støttede prosjekter. Oslo:Vox

<sup>14</sup> Mellar, H. and Kambouri, M. (2004). *New Technologies and Adult Literacy and Numeracy in the UK*. *Ciências Humanas e Educação*, Vol 5, No 1 pp. 69-74.

**Skottland: The Big Plus**

Kampanjen er utarbeidet for å motivere voksne som trenger hjelp med lesing, skriving eller hverdagsmatematikk til å søke hjelp i lokalmiljøet. *The Big Plus* markedsføres gjennom reklame på radio og TV og via en egen internettside.<sup>15</sup> Scenariene i TV- og radio- reklamene er dramatiseringer av reelle hverdagslige situasjoner. Internettsiden er brukervennlig og har egne innganger for unge (16-25 år), for andre lærende, for arbeidslivet og for profesjonelle (lærere, tilbydere og liknende). Alle delene har informasjon om hvor man kan henvende seg for å få hjelp og har blant annet lagt inn korte videofilmer for å motivere hver enkelt gruppe.

**Tyskland: Zweite Chance Online**

Det er stort behov for ikt-baserte læremidler for grunnleggende ferdigheter, men tilpasningen til målgruppen er krevende. Et godt program skal kunne oppleves som relevant, interessant og voksent, og det skal unngå å sette for store krav til brukernes erfaringsbakgrunn og motivasjon for egenstudier. Den tyske siden *Zweite Chance Online* viser vei.<sup>16</sup> Programmet har klart å henvende seg til brukerne som voksne mennesker som er i stand til å ta ansvar for sin egen læringsprosess. Temaene og oppgavene er reelle utfordringer i de fleste voksnes hverdag, slik at brukeren ser umiddelbare resultater av å sette av tid til læring. Gjennom enkle spørsmål om ferdigheter og interesser blir oppgaver og temaer tilpasset brukerens ønsker og nivå. Brukeren kan ha websiden som sin nyhets- og kommunikasjonsportal. Det er linker til lettlestaviser og nyhetstekster som man kan få lest opp ved hjelp av et program for syntetisk tale. Siden tilbyr egen e-postadresse, chatteside, og et diskusjonsforum. Slik får brukeren en ekstra motivasjon for å gå inn på siden sin jevnlig, samtidig som det å oppdatere seg på hva som skjer i nyhetsbildet blir overkommelig.

**Danmark: FVU-team Stor-København**

*FVU-team Stor-København*<sup>17</sup> er et prosjekt finansiert over EUs sosialfond. Hensikten er å drive oppsøkende virksomhet for å markedsføre FVU-tilbudene<sup>18</sup> til arbeidsplassene. Oppsøkerne motiverer arbeidsgiverne til å sette i gang og arbeidstakerne til å delta i opplæring. De hjelper arbeidsgiverne med å planlegge og utarbeide innhold i kurs. Det er dannet bransjerettede fokusgrupper for fem ulike bransjer der det lages opplysningsmateriell og informasjonskampanjer for hver bransje. De mener selv at dette er grunnen til deres suksess.

**England: Train to Gain**

*Train to Gain*<sup>19</sup> er en rådgivningstjeneste for virksomheter i England som har behov for å styrke de ansattes grunnleggende ferdigheter. De prøver å finne løsninger som er skreddersydd for den enkelte virksomhets behov. *Train to Gain* blir organisert og finansiert av *The Learning and Skills Council* (LSC), som er et ikke-departementalt, offentlig organ. *Train to Gain* gir råd etter forespørsel fra virksomheter og vil sørge for at veiledning og opplæring skjer fleksibelt, i tråd med virksomhetens behov. Sertifiserte veiledere hjelper til med å identifisere arbeidsgiverens behov og foreslår mulige løsninger. En tilbyder vil deretter komme med mer konkrete forslag til hvordan opplæringen skal foregå. Veiledningstjenesten er gratis for arbeidsgiverne og er finansiert gjennom LSC. Noe av opplæringen tilbudt av *Train to Gain* får økonomisk støtte fra regjeringen.

<sup>15</sup> [www.thebigplus.com](http://www.thebigplus.com)

<sup>16</sup> [www.ich-will.de](http://www.ich-will.de)

<sup>17</sup> <http://www.fvu-team.socialfonden.net/>

<sup>18</sup> Forberedende voksenundervisning (FVU) er et offentlig finansiert opplæringstilbud i dansk og regning.

<sup>19</sup> <http://www.traintogain.gov.uk/>

## Rammeverk for grunnleggende ferdigheter

Norge mangler foreløpig et nasjonalt system for heving av voksnes grunnleggende ferdigheter. For best mulig å tilrettelegge for at et slikt system kan bli utviklet, har Vox på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet forslag til nivåbeskrivelser og kompetansemål for de grunnleggende ferdighetene lesing og skriving, hverdags-

matematikk og digital kompetanse. Kompetansemålene er utviklet i tett samarbeid med representanter for brukergrupper og fagmiljø i Norge. Disse miljøene har dels tatt del i det faglige utviklingsarbeidet, og dels bidratt med viktige innspill og kjennskap til målgruppene i større referansegrupper. Kompetansemålene, som utgjør første del av rammeverket, er nå til behandling i departementet.



### Fakta

#### ABC pc

er interaktiv opplæring i elementær pc-bruk, og omfatter bruk av mus og tastatur, tekstskriving, Internett og e-post. Produktet er tilpasset nivå 1 i rammeverket. ABC pc finnes både i nettversjon på [www.vox.no](http://www.vox.no) og som cd-rom. Den er også oversatt til engelsk:

[www/abcpc.no/english](http://www/abcpc.no/english)

Samarbeidspartnere kan fritt laste ned og oversette produktet til sitt eget språk.

#### Regnehjelpen.no

er et nettsted for voksne med konkrete eksempler på matematikk i dagliglivet. Det har også med oppgaver fra de siste nasjonale prøvene for 4. og 7. klasse. Oppgavene er interaktive, og man kan velge å løse dem selv eller gå rett til fasiten. Regnehjelpen er også oversatt til engelsk: [www.vox.no/mathsaid](http://www.vox.no/mathsaid)

#### Lesogskriv.no

er et nettsted med godt over 1000 interaktive oppgaver av ulik type og vanskelighetsgrad. Nettstedet er et pedagogisk hjelpemiddel for å heve lese- og skrivekompetansen blant voksne. Markedsføringen av nettstedet skjer i første rekke gjennom NAV-kontorene.

Rammeverket skal konkretisere hva voksne bør mestre på ulike nivå og skal gi et felles grunnlag for utvikling av innhold, metoder og læringsressurser. Det skal også danne utgangspunkt for kvalifiseringstiltak og etterutdanningstilbud for lærere/instruktører. Ved utformingen av rammeverket har Vox brukt forskning, utviklingsarbeid og praktiske erfaringer i andre land som har satset på å utvikle nasjonale systemer på feltet.

#### Videre arbeid med rammeverket

Med utgangspunkt i kompetansemålene skal Vox i 2007 utvikle et innholdsgrunnlag for et nasjonalt tilbud for voksne. Arbeidet inkluderer en veiledning for kurstilbydere, kartleggingsverktøy og tester. En del av utviklingsarbeidet skal skje i sammenheng med BKA-programmet. Det er utlyst fire millioner kroner til bedrifter og opp-

læringstilbydere for å prøve ut ulike motivasjonsmodeller, utarbeide tilpassede kurstilbud for ulike målgrupper/bransjer og utvikle læringsressurser.

I arbeidet med lærerveiledning vil Vox også bruke erfaringer fra andre land. Vox deltar i en rekke internasjonale nettverk på feltet, og kan også bruke ressurser som blir utviklet i nettverkene.<sup>20</sup> Et eksempel på nettverk er *Mathematics in action* (Mia), et europeisk prosjekt som har som mål å lage en veiledning for lærere som underviser i grunnleggende ferdigheter i hverdagsmatematikk.

## Kvalifisering av lærere

Det finnes ingen egen utdanning og heller ikke noe krav til kompetanse ut over vanlig lærerutdanning for dem som skal undervise voksne i grunnleggende ferdigheter i Norge. Det mangler også tilbud til dem som skal undervise barn og unge på feltet. De siste årene har det vokst fram et relativt uoversiktlig marked for ulike etter- og videreutdanningstilbud. Enkelte universiteter og høyskoler tilbyr kurs i voksenpedagogikk, yrkespedagogikk og liknende, men det finnes ingen samordning av tilbudene eller felles innhold.

20 Se spesielt: EMMA, [www.statvoks.no/emma](http://www.statvoks.no/emma) og Forward, [www.statvoks.no/forward](http://www.statvoks.no/forward)

Lærerne som underviser i grunnleggende dansk og regning for voksne i Danmark,<sup>21</sup> må være sertifisert for slik opplæring. Det innebærer grunnutdanning i pedagogikk, minimum to års praksis fra voksenopplæring og formell utdanning skreddersydd for å gi voksne opplæring i grunnleggende ferdigheter. Da kravet ble innført, måtte alle, selv de eldste lærerne, gjennomføre opplæringen.<sup>22</sup> Det var særlige overgangsregler i tre-fire år, men etter denne tid er det ikke gitt dispensasjon.

Formelle krav til utdanning er viktig både for kvaliteten på opplæringen for voksne og for å heve statusen på feltet. Vox har nå fått i oppdrag å utvikle et videreutdanningstilbud for lærere som skal undervise voksne i lesing, skriving, regning og digital kompetanse. Arbeidet skal gjøres i samarbeid med lærerutdanningsmiljøer. Et opplæringstilbud for lærere og instruktører som skal undervise voksne i grunnleggende ferdigheter, bør sees i sammenheng med de tilbudene som utvikles for lærere generelt.<sup>23</sup> Samtidig må tilbudet ha relevans og være spesifikt rettet mot lærere som skal undervise voksne.

*De som har de svakeste ferdighetene, ser ofte ikke behovet eller er ikke motivert for opplæring.*

## Innsatsområder framover

Når det gjelder voksne og grunnleggende ferdigheter, er det særlig tre områder som bør få oppmerksomhet framover. *Det første* handler om å bygge opp et eget tilbud for voksne og finansiere dette. I tråd med det som står i Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007), må det slås fast at spesifikk opplæring i grunnleggende ferdigheter er en del av voksnes rett til grunnopplæring. Det har hersket en del tvil om voksne faktisk har rett til slik opplæring, og det er derfor viktig at det spres informasjon om at dette er en del av voksnes rett. En form for stykkprisfinansiering, som er så fleksibel at opplæring i grunnleggende ferdigheter kan tilbys både på arbeidsplassen og på andre arenaer, bør utredes i sammenheng med at det bygges opp tilbud.

*Det andre* handler om motivasjon til å ta opplæring blant dem som trenger det mest. Hovedinnsatsen bør rettes mot grupper vi vet har mange med svake ferdigheter. Samtidig må problemet alminneliggjøres slik at gruppene ikke føler seg stigmatisert. Vi må henvende oss til målgruppene med den forutsetning at de er voksne mennesker som ønsker å ta ansvar for sin egen læringsprosess, slik de gjør i Tysklands *Zweite Chance Online*. Det er nødvendig med et samarbeid mellom flere aktører, blant annet forskere, skolemyndigheter, NAV, bransjer og studieforbund for å finne ut mer om målgruppene og hva som motiverer. Vi kan også lære av andre lands arbeid med informasjon og motivasjon.

*Det tredje området* gjelder kvalitetssikring av tilbudene. Sentralt i denne sammenheng står kvalifisering av lærere og sertifisering av tilbydere. Norge har verken en egen utdanning spesielt tilrettelagt for dem som underviser voksne i basiskompetanse eller krav om voksenpedagogikk for å undervise voksne. Vox skal utarbeide forslag til et videreutdanningstilbud for dem som underviser voksne i lesing, skriving, regning og bruk av dataverktøy. Vi bør imidlertid gå et skritt lenger og stille krav til kompetanse hos dem som underviser voksne på feltet, slik de har gjort i en rekke andre land. Sertifisering av tilbydere henger tett sammen med kvalifikasjonskrav til lærere, men vil også være avhengig av andre krav til kvalitet, slik som organisering og kvalitetssikring av innholdet i tilbudene. En sertifiseringsordning er særlig nødvendig dersom et tilbud skal finansieres av det offentlige.

<sup>21</sup> Forberedende voksenundervisning (FVU)

<sup>22</sup> Kravet ble innført 31.5.2000, samtidig med FVU-loven.

<sup>23</sup> Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger og Senter for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo har nylig inngått et samarbeid for å utvikle et tilbud i spesifikk lese- og skriveopplæring for lærere i det ordinære skolesystemet. Vox vil nå se på muligheten for et samarbeid på feltet.



## 2. Program for basiskompetanse i arbeidslivet

Takk –  
men her  
går alt så  
meget  
bedre!

## 2. Program for basiskompetanse i arbeidslivet

Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) startet i 2006. Programmet skal bidra til at flere voksne kan skaffe seg den basiskompetansen som er nødvendig for å mestre krav og omstillinger i arbeids- og samfunnsliv. Det langsiktige målet er at ingen skal støtes ut av arbeidslivet på grunn av mangelfulle grunnleggende ferdigheter. Gjennom en tilskuddsordning skal

programmet delfinansiere opplæring i virksomheter som har ansatte med behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter.



I 2006 ble det tildelt 14,5 millioner kroner til 65 virksomheter. I 2007 ble det tildelt 20 millioner kroner til 69 virksomheter. Det blir lagt vekt på at opplæringen skal skje i kombinasjon med arbeid og gjerne i tilknytning til annen arbeidslivsrelevant opplæring, og at den skal øke deltakernes motivasjon for videre læring. Opplæringen skal

være på grunnskolens nivå. I programmets innledende fase var en av hovedoppgavene å avdekke behov for opplæring og informere om Regjeringens nye satsing.

### Fra KUP til BKA

Gjennom Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP) ble det i perioden 2000-2006 gitt økonomisk støtte til totalt 739 prosjekter for å bidra til nyskaping og videreutvikling av markedet for etter- og videreutvikling.<sup>24</sup> Programmet rettet seg mot hele arbeidslivet. En evalueringsrapport utført av Samfunns- og næringslivsforskning ved Norges Handelshøyskole og Fafo slår fast at mer enn 80 000 arbeidstakere har fått opplæring gjennom KUP-finansierte prosjekter, og at det er en overvekt av arbeidstakere med høyere utdanning.<sup>25</sup> Det ble pekt på at arbeidstakere med lite utdanning generelt sett er mindre motivert til og deltar mindre på kurs selv når de får tilbud. Mange har barrierer mot å delta, og det er derfor krevende å nå arbeidstakere med lav utdanning. Men evalueringen viste også at når lavtutdannede først var kommet inn i et opplæringsløp, var det de som meldte om størst utbytte av opplæringen.<sup>26</sup>

**Program for basiskompetanse** i arbeidslivet trekker lærdom av disse erfaringene. Det retter seg direkte mot grupper som erfaringsmessig kommer dårlig ut når de må konkurrere med andre grupper om opplæringstilbud. Målgruppen for BKA er

<sup>24</sup> Vox (2006). *Fra utvikling til drift*. Et utvalg KUP-støttede prosjekter. Oslo:Vox

<sup>25</sup> Døving, E., Ure, O.B., Tobiassen, A. og Hertzberg, D. (2006). *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000-2006*. Sluttevaluering. SNF-rapport nr. 32/2006, Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Fafo-rapport 551

<sup>26</sup> Døving, E., Ure, O.B., Tobiassen, A. og Hertzberg, D. (2007): *Ikke skivebom*. Artikkel i [www.forskning.no](http://www.forskning.no). <http://www.forskning.no>

primært arbeidstakere med behov for å ruste opp sine grunnleggende ferdigheter (lesing/skriving, hverdagsmatematikk og digital kompetanse). Programmet omfatter også et samarbeid med NAV som retter seg mot arbeidssøkere.

## Kunnskapsmessig bakgrunn

Undersøkelser som IALS og ALL har med all tydelighet vist at mange voksne, også i Norge, mangler grunnleggende ferdigheter. Den generelle samfunnsutviklingen fordrer langt mer kunnskaper og ferdigheter enn tidligere, og de raske omstillingene i arbeidslivet stiller økte krav til den enkelte arbeidstakers kompetanse. Det finnes imidlertid få tilbud som imøtekommer dette behovet. En del KUP-prosjekter har vært rettet mot grunnleggende ferdigheter eller har hatt innslag av slik opplæring.<sup>27</sup> Enkelte arbeidsgivere har for egen regning gitt slik opplæring. Svært få kommuner har hatt egne tilbud fordi opplæringsloven har blitt tolket slik at voksnes rett til grunnskoleopplæring er knyttet til fagene i læreplanen, ikke til egne tilbud i grunnleggende ferdigheter. Tilbudene på området har dermed vært svært få i forhold til det som må antas å være behovet.

Program for basiskompetanse i arbeidslivet skal styrke dette tilbudet ved at det bevilges midler til opplæringstiltak i lesing/skriving, hverdagsmatematikk og digital kompetanse. Som del av tiltakene skal det utvikles hjelpemidler og prøves ut opplæringsmodeller for voksne som trenger å heve sine grunnleggende ferdigheter.

*Det er få virksomhetsledere som opplever manglende lese- og skriveferdigheter hos de ansatte som et problem.*

## Søkning og tildeling

I 2006 søkte 167 virksomheter og opplæringstilbydere om tilskudd til ulike opplæringstiltak. Samlet omsøkt beløp var 85,5 millioner kroner.<sup>28</sup> Det var flest søkere fra undervisning, industri, offentlig administrasjon og helse og sosialtjenester. Alle fylker var representert blant søkerne. Det ble tildelt 14,5 millioner kroner til 65 virksomheter og opplæringstilbydere.

I 2007 kom det inn 208 søknader. Samlet søknadsbeløp var 78,2 millioner kroner. Det var flest søkere fra kommune og næringsmiddel, men også industri og pleie og omsorg var godt representert. Også i 2007 var alle fylker representert blant søkerne. Det ble tildelt 20 millioner kroner til 69 virksomheter og opplæringstilbydere.

Det var knyttet spenning til søkningen i 2007. Kravene til søknadene var blitt skjerpet. Dette kunne tenkes å skremme bort enkelte søkere. Det var også tenkelig at søknadene i 2006 representerte et oppmagasinert behov, og at antallet derfor ville falle i programmets andre år. På denne bakgrunn er det positivt at antall søknader steg. Det er grunn til å tro at økningen også har sammenheng med at det ble holdt søkerseminarer i forkant av søknadsfristen. En vesentlig forutsetning for at programmet skal lykkes, er knyttet til det informasjons- og veiledningsarbeidet som gjøres i forbindelse med utlysning og søking.

40 tildelinger i 2006 og 58 i 2007 gjaldt søknader hvor opplæringen omfattet flere grunnleggende ferdigheter samtidig. I tillegg ble det gitt tilskudd til henholdsvis 25 og 11 rene ikt-prosjekter de to årene. I tildelingen har Vox lagt spesiell vekt på å støtte opplæringen i lesing og skriving.

<sup>27</sup> Econ (2006). *Voksenopplæringa: Tilbudssidehindringer og incentiver*. Econ-rapport 2006-055.

<sup>28</sup> Enkelte søknader hvor opplæringen ikke var kostnadsberegnet, er holdt utenfor.

**BKA-programmet; søknader og vedtak 2006 og 2007 etter tema**

Grunnleggende ferdigheter	Søknader 06	Vedtak 06	Søknader 07	Vedtak 07
Lesing/skriving, hverdagsmatematikk og digital kompetanse	50	14	68	27
Lesing/skriving og hverdagsmatematikk	1	0	1	0
Lesing/skriving og digital kompetanse	32	21	47	21
Lesing/skriving	14	3	16	8
Hverdagsmatematikk og digital kompetanse	3	2	4	2
Digital kompetanse	61	25	62	11
Ikke oppgitt	6	0	0	0
Sum	167	65	198 <sup>29</sup>	69

Kilde: Vox 2006 og 2007

De fleste bransjer er representert blant de virksomhetene som har mottatt tilskudd til opplæring. Det ble i 2006 gitt flest tildelinger innenfor industri (23), offentlig administrasjon (12), helse- og sosialtjenester (10) og undervisning (7). På tross av programmets mål og innretning nådde utlysningen ikke godt fram til bransjer preget av lavlønnsyrker og ansatte med lite utdanning. (Men i alle bransjer nådde det fram til deltakere med lav utdanning. Se tabell over utdanningsbakgrunn nedenfor.) Det lave antallet opplæringsprosjekter innenfor transport (3), bygg og anlegg (2) og varehandel (1) i 2006 representerte en utfordring for programmet.

I 2007 ble de fleste tildelinger gitt til kommunal virksomhet (19) og industri (19). Pleie og omsorg (9) kom også forholdsvis godt ut. (Grupperingen av bransjene er ikke helt sammenliknbar med 2006.) Den bransjemessige skjevheten fra 2006 ble delvis rettet opp ved at det ble gitt flere tildelinger til transport (6) og bygg og anlegg (6) enn året før. Varehandel fikk også i 2007 bare én tildeling.

Om prosjektporteføljen per i dag kan man si at programmet treffer målgruppen ved at deltakerne er lavtutdannede. Samtidig er noen bransjer hvor vi vet det er mange lavtutdannede, svakt representert. Det er flere kurs i digital kompetanse enn ventet. Det er færre kurs i regning enn ventet. Det er også færre rene lese- og skrivekurs enn forventet.

## Virksomheten i prosjektene

Per 09.03.07 var det rapportert inn deltakelse fra 42 av 60<sup>30</sup> virksomheter som har BKA-prosjekter som fikk midler i 2006. Noen steder har oppstartsprosessen tatt tid, og vi har derfor ikke detaljerte rapporter fra alle prosjektene. Men selv om rapporteringen ennå er ufullstendig, avtegner det seg et ganske klart bilde av prosjektene, deltakere og fordeling på aktiviteter. 42 virksomheter hadde startet opplæring, og til sammen var 50 kurs i gang. (Noen virksomheter hadde mer enn ett kurs.) 1359 deltakere var i opplæring.

## Hvem er deltakerne?

Hovedtyngden av deltakerne er mellom 30 og 60 år. Kvinner utgjør to tredeler av deltakerne. De er voksne midt i livet. Seniorer er godt representert. Programmet ser ut til å nå målgruppen når det gjelder utdanningsbakgrunn.

<sup>29</sup> Totalt kom det inn 208 søknader, men ti av disse gjaldt kun kartlegging.

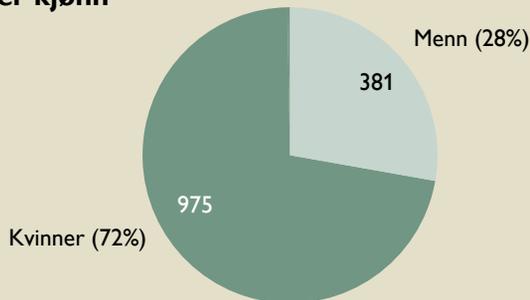
<sup>30</sup> Fem av virksomhetene som fikk tildelt midler, har trukket seg fra programmet.

Storparten av deltakerne har grunnskole eller videregående opplæring yrkesfag som høyeste utdanning. Det er nettopp i disse gruppene vi vet det er problemer med grunnleggende ferdigheter.<sup>31</sup> Innslaget av deltakere med høyskole- eller universitetsutdanning utgjøres i hovedsak av profesjonsutdannede i helsesektoren som har behov for digital kompetanse.

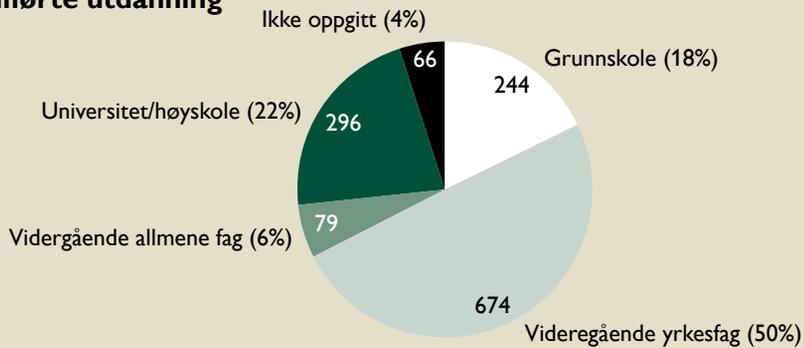
 Fakta

**BKA-programmet 2006, 1359 deltakere**

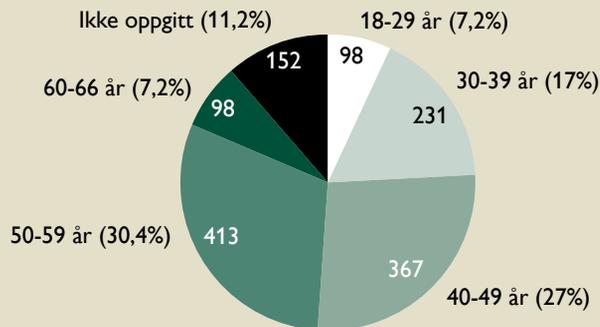
**Deltakere etter kjønn**



**Deltakere etter høyeste fullførte utdanning**



**Deltakere etter alder**



31 Vox (2006). Grunnleggende ferdigheter i den norske voksenbefolkningen. Resultater fra Vox-barometeret våren 2006. Oslo: Vox

### Hvor er deltakerne?

Tabellen viser hvordan deltakerne fordeler seg på bransjer. Det høye antallet i helse og sosial viser at programmet her treffer en målgruppe som ble identifisert som viktig i ALL-rapporten. Men vi ser også at enkelte bransjer som varehandel og hotell og restaurant er svakt representert.

### BKA-programmet; deltakere fordelt på bransjer

	Deltakere	Prosent	Kurs	Prosent
Helse og sosial	465	34 %	7	14 %
Undervisning	120	9 %	6	12 %
Offentlig forvaltning	408	30 %	8	16 %
Transport/kommunikasjon	70	5 %	2	4 %
Varehandel	23	2 %	3	6 %
Bygg/anlegg	36	3 %	4	8 %
Industri	166	12 %	11	22 %
Jordbruk/skogbruk/fiske	35	3 %	7	14 %
Hotell/restaurant	8	1 %	1	2 %
Andre tjenester	28	2 %	1	2 %
Total	1359	100 %	50	100 %

### Hva lærer deltakerne?

Tabellen viser at det er høy interesse for opplæring i digital kompetanse i forhold til for eksempel rene lesekurs. Hele 70 prosent av deltakerne mottar opplæring i digital kompetanse. I tillegg inngår ikt i stor grad som et hjelpemiddel eller som en del av opplæringen på de øvrige områdene. Kursene i regning er for eksempel kombinert med digital kompetanse. En utfordring framover vil være å utnytte interessen for digital kompetanse til å styrke de andre grunnleggende ferdighetene.

### BKA-programmet 2006; deltakere og kurs etter faglig innhold

Kurs	Deltakere	Prosent	Kurs	Prosent
Lesing/skriving	184	14 %	10	20 %
Digital kompetanse	945	70 %	23	46 %
Lesing/skriving og digital kompetanse	176	13 %	9	18 %
Hverdagsmatematikk og digital kompetanse	30	2 %	3	6 %
Kombinasjon av alle	23	2 %	4	8 %
Ikke svart	1		1	2 %
Total	1359	101 %	50	100 %

### Hvem er tilbyderne?

Alle hovedtyper av tilbydere er representert i programmet: offentlige, opplysningsorganisasjoner/studieforbund, private og virksomheter som selv organiserer opplæringen. Det er grunn til å tro at programmet vi gi interessante erfaringer med bruk av forskjellige typer tilbydere.

**BKA-programmet 2006/2007; prosjekter fordelt på type tilbyder**

Tilbyder	2006	2007
Kommunal	12	11
Interkommunal/fylkeskommunal	17	10
Opplysningsorganisasjoner/studieforbund	18	20
Private	11	19
Virksomheten står selv for opplæringen	3	10
	61*	70

\*) 65 prosjekter fikk støtte, men 4 er trukket

Vi ser imidlertid at antall kommunale tilbydere ikke steg fra 2006 til 2007 til tross for at Vox trakk kommunale voksenopplæringsssentre inn i informasjonsarbeidet i forbindelse med utlysning og innsøking til 2007-midlene. Det er sannsynligvis en tidkrevende prosess å tilby denne type opplæring hvis man ikke har erfaring med det fra før.

### Utviklingsarbeid

Vox har et tett faglig samarbeid med mange av prosjektene i programmet. I 2007 ble det også satt av egne midler til utlysning av utviklingsprosjekter innenfor BKA-programmet. I tillegg driver Vox utviklingsarbeid innen grunnleggende ferdigheter<sup>32</sup> som vil komme programmet til gode. Dette gjelder ikke minst rammeverket for grunnleggende ferdigheter, som skal danne utgangspunkt for videre arbeid med standardiserte tilbud, kartlegginger og veiledning til opplæringstilbydere. Se kap. 1.

### Samarbeid med NAV

Programmet omfatter også et samarbeid med NAV. I 2006 fikk NAV tildelt fire millioner kroner til et prosjekt der målet er å gi opplæring i basiskompetanse blant arbeidssøkere og vurdere hvordan det offentlige kan legge bedre til rette for slik opplæring. Hedmark og Rogaland utgjør pilot-fylkene i samarbeidsprosjektet, og med bakgrunn i erfaringene herfra skal det utvikles en samarbeidsmodell for NAV, fylkeskommune og virksomheter som skal kunne overføres til andre fylker.

### Undersøkelser i tilknytning til programmet

Vox-barometeret har i 2006 konsentrert sine undersøkelser om opplevde behov for basiskompetanse hos enkeltpersoner (vår 2006) og virksomheter (høst 2006). Det er også gjennomført en egen undersøkelse om samme tema rettet mot voksne ikke-vestlige innvandrere i Oslo (høst 2006).



#### Fakta

#### BKA-prosjektet ved Glomma Papp

Glomma Papp satte i gang et totrinns lese- og skrivekurs for sine ansatte i 2006. I samarbeid med AOF Sarpsborg, Halden og Indre Østfold kartla de 124 av bedriftens 250 ansatte. 15 personer fikk tilbud om kurs og åtte takket ja i første omgang. De åtte er nå ferdige med 90 timer lese- og skriveopplæring og skal starte på et nytt 45 timers kurs, med mest vekt på digital kompetanse. Så langt er deltakerne godt fornøyd med egen framgang, og prosjektet har fått gode presseoppslag lokalt.

Virksomheten er ikke tilfreds med at så få har deltatt i opplæringen, og ønsker å rekruttere nye deltakere til lese- og skrivekurs. Det tas sikte på at rekrutteringen skal skje i tilknytning til kontroll av de ansattes forståelse av sikkerhetsinstruksene. Arbeidslederne skal skolerer for å gjennomgå instruksene med alle ansatte, og det vil bli tilbudt lese- og skrivekurs for dem som viser seg å ha problemer med å forstå innholdet.

## Virksomhetenes syn på basiskompetanse

Den høye interessen for digital kompetanse som dokumenteres i BKA-programmet, faller sammen med funnene fra disse undersøkelsene. De viser at det opplevde behovet for digital kompetanse er stort i norske virksomheter og mindre for kompetanseøkning i lesing og skrivning. Det er for eksempel bare seks prosent av norske virksomheter som rapporterer at de har medarbeidere med lavere kompetanse i grunnleggende lesing og skrivning enn det virksomheten forventer.

## Arbeidstakernes syn på sine ferdigheter

Når det gjelder *arbeidstakere*, gir de i stor grad uttrykk for å være fornøyd med sine grunnleggende ferdigheter i jobbsammenheng.<sup>33</sup> De færreste opplever manglende lese- og skriveferdigheter som et problem. Bare ni prosent av befolkningen sier de vil ha stor eller svært stor nytte av opplæring i å lese og/eller skrive. Dette indikerer

at de har utviklet strategier for å kompensere for eventuelle mangler eller har en jobbsituasjon hvor denne type ferdigheter ikke trengs i det daglige arbeidet. En erkjennelse av eventuelle manglende ferdigheter vil komme til uttrykk når de må utføre aktiviteter som krever disse ferdighetene. For å nå fram til arbeidstakere eller motivere til deltakelse er det helt avgjørende at tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter knyttes til situasjoner og arenaer hvor de opplever og kan erkjenne at manglende ferdigheter kan skape problemer for dem.



### Fakta

#### NAV-prosjektet

Målet med prosjektene i Hedmark og Rogaland er å utforme opplegg for praksisnær opplæring for å styrke ferdigheter i lesing/skriving, hverdagsmatematikk og digital kompetanse med sikte på at deltakerne skal komme i arbeid. De grunnleggende ferdighetene øves og praktiseres både i opplæringen og i flest mulig sammenhenger knyttet til arbeidspraksis. Tekster fra arbeidsplassen trekkes inn og danner grunnlag for opplæringen.

Som ledd i arbeidet er det i pilotfylkene gjennomført internopplæring ved de kontorene som har ansvaret for å ta ut deltakere til kursene. Det er i gang kurs tre steder i Hedmark med 12 deltakere på hvert kurs, og i Stavanger/Sandnes-kurset er det p.t. ni deltakere. For at deltakerne skal få et merkbart løft når det gjelder å beherske de grunnleggende ferdighetene, gir kursene mye trening over et konsentrert tidsrom. De omfatter 50 dager opplæring og 80 dager arbeidspraksis i totalt 26 uker, men dersom deltakerne ønsker det, gis opplæringen i perioder større plass.

## Utdypning av virksomhetsledernes syn

BKA-programmet knytter opplæring i grunnleggende ferdigheter til arbeidslivet, og *virksomhetenes opplevde behov* for styrket kompetanse på dette området blir derfor sentralt. I en tidligere undersøkelse<sup>34</sup> fant vi at mange virksomheter opplever at kravet til grunnleggende ferdigheter herunder lesing og skrivning, har økt, noe som skulle indikere at interessen for opplæring i dette skulle være høy.

En kvalitativ studie av ledere i større bedrifter med

et stort antall arbeidstakere med lav grunnutdanning<sup>35</sup> tok utgangspunkt i dette funnet og spurte hva virksomhetslederne la i denne påstanden. Lederne i undersøkelsen mente at behovet for økt kompetanse i grunnleggende ferdigheter i stor grad gjaldt ikt-ferdigheter. Problemer knyttet til manglende lese- og skriveferdigheter forbandt de gjerne med innvandrere eller minoritetsspråklige. Lederne erkjente at mange norskspråklige medarbeidere er teorisvake, men økte krav til blant annet rapportering løses på andre måter enn gjennom opplæring. Virksomhetene velger kompensatoriske strategier som muntlige orienteringer, økt innføring av teknologi eller ansettelse av medarbeidere som har de nødvendige ferdigheter, framfor å ta ansatte ut av produksjonen for å gi dem opplæring. Dette er tilsynelatende den enkleste og mest rasjonelle måten å løse problemer med manglende lese- og skriveferdigheter på for den enkelte virksomhet, men er ikke den sosialt eller samfunnsøkonomiske beste løsning.

<sup>33</sup> Vox (2006). *Grunnleggende ferdigheter i den norske voksenbefolkningen*. Resultater fra Vox-barometeret våren 2006. Oslo: Vox

<sup>34</sup> Vox (2005). *Grunnleggende ferdigheter i norsk arbeidsliv*. Resultater fra Vox-barometeret høsten 2005. Oslo: Vox

<sup>35</sup> lanke, P.E. og Lønvik, K. (upublisert). *Arbeidslivet og grunnleggende ferdigheter*. En oppfølging av Vox-barometeret 2005. Oslo: Vox



## Den videre utforming av programmet

Hvis slike holdninger er utbredt, indikerer det at for mange bedrifter er opplæring i lesing og skriving ikke prioritert område. BKA-programmet må derfor utformes slik at terskelen for å sette i gang ønsket opplæring i virksomhetene er lav. Det må være enkelt å organisere og søke midler til opplæring i lesing og skriving.

For å kunne justere utformingen av BKA-programmet slik at det i større grad stimulerer til økt etterspørsel av opplæring i lesing og skriving, må en ta utgangspunkt i de holdninger og opplevelser som finnes blant virksomheter og arbeidstakere.

Hovedresponsen mot etterspørselssvikt må være å knytte an til den motivasjon som faktisk er til stede. Det innebærer for eksempel at interessen for digital kompetanse må utnyttes bedre. Både arbeidstakere og virksomheter ser at digital kompetanse

er viktig, og opplæring i lesing/skriving eller hverdagsmatematikk bør i større grad enn hittil knyttes til opplæring i digital kompetanse.



### Fakta

#### BKA og St.meld. nr. 16 (2006-2007)

En del av erfaringene fra det første året med BKA er tatt inn i meldinga, som også foreslår hvordan arbeidet framover bør vektlegges. Det heter i meldinga at departementet vil

- vurdere å gjøre «Program for basiskompetanse i arbeidslivet» permanent
- iverksette forsøk med utvikling av tilpassede opplæringstilbud for voksne som ikke kan nås gjennom tiltak rettet mot arbeidsplassene
- utarbeide et utviklingsprogram for offentlige opplæringstilbydere som skal bidra til å utvikle opplæringstilbudet i grunnleggende ferdigheter for voksne, og styrke kvaliteten på dette tilbudet.

Det er også store utfordringer knyttet til tilbudssiden. Det er få tilbydere, og disse er lite synlige. BKA må derfor stimulere tilbudssiden. En måte å gjøre dette på er å definere etterspørselen. Standardiserte tilbud er et viktig kontaktpunkt mellom tilbyder og etterspørre: Tilbyderne må vite hva de skal tilby; etterspørrene må vite hva de kan få. I det lange løp kan ikke alle opplæringstiltak være utviklingsprosjekter. Hvis markedet skal fungere, må det finnes et utvalg standardprodukter. Vox vil gjennom rammeverk definere innhold og læringsmål og få utviklet og kvalitetssikret standardopplegg. Dermed vil det antakelig også være lettere for offentlige tilbydere å tilby opplæring i grunnleggende ferdigheter.

## Behov for flere grunnleggende ferdigheter?

Det er klare indikasjoner på at manglende norskkunnskaper blant minoritetsspråklige oppleves som et problem i en del virksomheter. Motivasjon for opplæring er høy i denne gruppen. Grunnleggende lese- og skriveopplæring spesielt rettet mot innvandrere bør kunne tilrettelegges som en naturlig del av BKA. Slik opplæring vil antakelig være relevant både for innvandrere som har lang botid, men tross førstegangsopplæring og eventuell skolegang ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk, og for nyankomne som ikke har fått den nødvendige språktreningen og det kjennskapet til norsk arbeidsliv som er nødvendig for å kunne bli værende på arbeidsmarkedet. I denne sammenheng bør det også vurderes å gi demokratiopplæring på grunnleggende nivå. Dette er av avgjørende betydning for aktiv deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.<sup>36</sup>

Virksomhetene gir i undersøkelser<sup>37</sup> uttrykk for at mange medarbeidere har lavere grunnleggende kompetanse i fremmedspråk enn det virksomheten krever. Vox ser det derfor som interessant å gjennomføre forsøk med opplæring i engelsk (på grunnskolenivå) som en del av BKA-programmet. Flere beskrivelser av

<sup>36</sup> Jf. Civic education study

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemelder/pressemeldinger/2001/Civic---hovedresultater.html?id=103116>

<sup>37</sup> Vox (2006). Kompetanse og opplæring i norske virksomheter. Resultater fra Vox-barometeret høsten 2006. Oslo:Vox

basiskompetanse regner fremmedspråk som en grunnleggende ferdighet. Det vil være to argumenter for et slikt forsøk. For det første er dette en opplæring som knytter seg til opplevde behov i virksomhetene. For det andre vil man kunne utforske i hvilken grad opplæring i et fremmedspråk kan tjene som en inngang til og en motivasjon for videre læring.

### Kunnskapsgrunnlaget for kompetansepolitikken

Det er et mål at BKA skal bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for kompetansepolitikken. Ved å samle og systematisere kunnskap og erfaringer fra utprøvingen vil Vox få et bedre grunnlag for videre utvikling av virkemidlene. Econ Analyse har fått oppdraget med å evaluere programmet, og funn fra evalueringen vil bli løpende reflektert inn i programmet.

En vesentlig utfordring knytter seg til overgangen fra program til permanent ordning. Det er ennå for tidlig å gi klare anbefalinger om i hvilken form programmet bør gjøres permanent. Det påpekes i St.meld. nr. 16 (2006–2007) at «alle voksne med behov for tilpasset og målrettet opplæring i grunnleggende ferdigheter kan heller ikke nås gjennom tiltak rettet mot arbeidsplassene». Arbeidet med basiskompetanse må derfor følge to akser. Parallelt med at BKA videreføres, må det bygges opp et offentlig, rettighetsbasert tilbud som enkeltpersoner kan nå uavhengig av sin arbeidsplass, basert på en klar forståelse av at voksne rett til grunnskoleopplæring omfatter en rett til tilrettelagt opplæring i grunnleggende ferdigheter. Etter hvert som vi får mer erfaring, vil vi kunne klargjøre innholdet i og arbeidsdelingen mellom de to ordningene. BKA-aksen må legge avgjørende vekt på behovet i *virksomhetene*. Innretningen av programmet må både søke å imøtekomme virksomhetenes opplevde behov for basiskompetanse og, der opplevelsen av behov er svak, bidra med tilsvarende sterke insentiver.



### 3. Førstegangsopplæring i norsk for voksne innvandrere

Svake  
norsk-  
kunnskaper  
hindrer!

### 3. Førstegangsoplæring i norsk for voksne innvandrere

Rett og plikt til norskopplæring er hjemlet i introduksjonsloven.<sup>38</sup> Ordningen ble innført fra 1.9.2005 og har medført at norskopplæring nå er obligatorisk for mange grupper. Hovedregelen er at de som får opphold med mulighet for permanent bosettingstillatelse, både har rett og plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk, inkludert 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Flere grupper, blant annet mange arbeidsinnvandrere og deres familier, har ikke rett eller plikt.

#### Status for norskopplæringen

I fjorårets Basis! pekte vi særlig på fire utfordringer framover når det gjelder den offentlig finansierte norskopplæring:



- Opplæringen fører fram til et for lavt nivå i norsk
- 50-timerskurset i samfunnskunnskap – mange får ikke tilbud
- Ny finansieringsordning skaper usikkerhet i kommunene
- Store grupper har ikke rett til gratis opplæring

Mye tyder på at opplæringen fører fram til et nivå i norsk som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for videre utdanning eller arbeid. Samfunnskunnskapsdelen er en spesiell utfordring. Da forrige rapport ble skrevet, hadde mange kommuner ikke kommet ordentlig i gang med den-

ne delen av opplæringen. Særlig er det problematisk at flere grupper nå faller utenfor reglene for norskopplæringen. Kommunene meldte i 2006 om et økende press på grunnskoletilbudet som skyldes at mange av dem som ikke får gratis opplæring, kan ha rettigheter etter opplæringsloven. Mange kommuner er bekymret fordi de opplever at den nye ordningen ikke gir så god dekning av utgiftene som tidligere, med fare for nedbygging, særlig av alternative pedagogiske tilbud.

Fra årsskiftet ble det overordnede ansvaret for førstegangsoplæringen i norsk og samfunnskunnskap samlet i ett departement, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Vox har fått et delegert ansvar for å ivareta den faglige og pedagogiske utviklingen på feltet.

Det skal iverksettes tiltak for å øke kvaliteten på opplæringen, med særlig vekt på samfunnskunnskap. En plan for å utvikle kvaliteten, utarbeidet av Vox, er nå til

<sup>38</sup> Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), jf. Rundskriv H-20/05

behandling i AID. Nye tall viser en god utvikling ved at flere nå melder seg til avsluttende prøve. For 2007 har departementet satt mål om at 60 prosent av dem som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal gå opp til Norskprøve 2 eller 3, og at 60 prosent av dem som går opp, skal bestå både muntlig og skriftlig prøve.

## Hvordan oppfatter innvandrere selv sine norskferdigheter?

Ifølge ALL-undersøkelsen har 61 prosent av ikke-vestlige innvandrere i Norge leseferdigheter og tallforståelse som av OECD er definert som utilstrekkelig i forhold til kravene i dagens samfunns- og arbeidsliv. Tilsvarende tall for den norske voksenbefolkningen er 32 prosent. Det finnes imidlertid få undersøkelser som viser hvordan innvandrerne selv vurderer sine ferdigheter. Vox gjennomførte høsten 2006 en undersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere (pakistanere, somaliere, irakere og vietnamesere) i Oslo<sup>39</sup> for å bedre kunnskapsgrunnet om dette.

I undersøkelsen oppgir én av fem førstegenerasjonsinnvandrere at de skriver dårlig norsk og omtrent like mange at de har dårlige leseferdigheter. Andre generasjonsinnvandrere oppgir i liten grad å ha dårlige norskferdigheter. Én av fire innvandrere fra Oslo med ikke-vestlig bakgrunn oppgir at manglende leseferdigheter har vært en begrensende faktor når det gjelder valg av utdanning.

Egenvurderingen har sterk sammenheng både med utdanningsnivå og tilknytning til arbeidslivet. Det er nesten fire ganger så mange innvandrere utenfor arbeidslivet som oppgir å ha svake norskferdigheter, sammenliknet med dem som har arbeid. Fire av fem oppgir mulighet til å ta mer utdanning og styrking av egen selvtilit som motivasjon for å ta opplæring. Like mange oppgir at det ville være nyttig å få opplæring for å følge opp barnas skolegang.

*Opplæringen fører fram til et nivå i norsk som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for videre utdanning eller arbeid*

## Hvem omfattes av rett og plikt?

Rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tar utgangspunkt i det oppholdsgrunnet den enkelte innvandreren har i Norge. Retten innebærer at opplæringen er gratis, og at det skal gis et tilbud innen tre måneder etter ankomst eller søknad om opplæring. Ved behov kan retten utvides med inntil 2700 timer. Plikten innebærer at gjennomført opplæring i 300 timer (eller dokumentasjon av tilstrekkelige norskkunnskaper) er en forutsetning for bosetting og senere for å søke om statsborgerskap. Opplæringen i de 300 timene skal gjennomføres innen tre år etter ankomst til landet.

Oversikten på neste side viser hvem som har rett og/eller plikt til 300 timer norskopplæring og samfunnskunnskap og hvem som faller utenfor, fordelt etter oppholdsgrunnlag.<sup>40</sup>

## Deltakere i norskopplæringen

Grunnskolen informasjonssystem (GSI)<sup>41</sup> gir oversikt over hvor mange deltakere det er totalt i norskopplæringen. I Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)<sup>42</sup> registreres opplysninger knyttet til dem som omfattes av introduksjonsloven.

<sup>39</sup> Vox (2007) *Like og forskjellige – Om grunnleggende ferdigheter blant voksne ikke-vestlige innvandrere i Oslo*. Oslo:Vox

<sup>40</sup> Fra IMDi-rapport 1/2006: *Integreringskart 2006*.

<sup>41</sup> [www.wis.no/gsi](http://www.wis.no/gsi)

<sup>42</sup> NIR-tall mottatt fra IMDi 20.12.2006.

## Hvem har rett og plikt til norskopplæring?

Rett og plikt	Bare rett	Bare plikt	Verken rett eller plikt
1. Asyl 2. Overføringsflyktning 3. Opphold på humanitært grunnlag 4. Kollektiv beskyttelse 5. Familieinnvandret med personer som har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse 6. Familieinnvandret med norsk eller nordisk statsborger	1. Innvandrere under rett og plikt-gruppene som er 55 år eller eldre	1. Arbeidsinnvandrere med en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse og deres familier	1. Personer med midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse, for eksempel studenter og au-pairer 2. Personer med tillatelse etter EØS-regelverket – både arbeidsinnvandrere og deres familier

Registreringer viser at det per 1.10.2006 var 21 982 deltakere til sammen etter gammel og ny ordning. Totalt antall deltakere i opplæringen har vært forholdsvis stabilt de siste årene.

Ifølge registreringer i NIR deltok kun 57 prosent av kvinnene og 42 prosent av mennene som hadde en oppholdstillatelse som innebar rett og plikt, i opplæring på dette tidspunktet. Det er ikke foretatt undersøkelser for å klarlegge hvorfor ikke alle innvandrere i disse gruppene tar opplæring. En mulig forklaring er at enkelte innvandrere ikke kjenner til sine rettigheter og plikter. Vox er kjent med at på større steder som Oslo har formalitetene rundt forkynnelsen av vedtak vært en forsinkende faktor.<sup>43</sup> At færre menn enn kvinner er i opplæring, kan tyde på at inntektsgivende arbeid prioriteres foran norskopplæring. Den lave deltakelsen er uansett bekymringsfull fordi man har en begrenset tid på tre år til å ta ut de 300 timene som gir rett til permanent bosetting.

### Deltakere i norskopplæringen per 1. oktober 2006

	Sum	Kvinner	Menn
Totalt (gammel og ny ordning)	21 982	14 050	7 932
Herav rett og plikt	6 327	4 117	2 210
Bare rett	94	52	42
Bare plikt	272	108	164

Kilde: GSI og NIR

### Overgangsordningen

Innvandrere som fikk opphold med mulighet for bosetting før 1.9.2005, er omfattet av en overgangsordning som innebærer at de kan få gratis norskopplæring til og med 31.8.2010.

<sup>41</sup> www.wis.no/gsi

<sup>42</sup> NIR-tall mottatt fra IMDi 20.12.2006.

<sup>43</sup> Den enkelte må framsette krav om norskopplæring. Det skal fattes vedtak som så skal forkynnes for den enkelte. Deretter kan det gis et tilbud fra opplæringsstedet.

Fafos levekårsundersøkelse fra Oslo<sup>44</sup> viser at andelen sysselsatte kvinner fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka er lav, og at svake norskerferdigheter er viktigste sosiale barrierer. I tillegg viser undersøkelsen at 10 000 av 12 000 barn i familier som lever under fattigdomsgrensen, har ikke-vestlig bakgrunn. Mødre har stor innflytelse på barnas utvikling, og det er derfor spesielt viktig at kvinnene informeres om og motiveres til å ta norskopplæring. Mange av disse kvinnene vil trenge flere år på denne opplæringen, og det er nå bare vel tre år igjen av overgangsordningen.

Kommunene rapporterer til GSI om en forventet nedgang på cirka 4 800 deltakere fra høsten 2006 til høsten 2007 blant dem som omfattes av overgangsordningen. Mange kommuner gjør nå en ekstra innsats for å få tak i deltakere som skal få tilbud etter gammel ordning. Det er viktig at det settes i verk målrettede motivasjonstiltak for at innvandrere skal ta opplæring, og erfaringene fra disse kommunene vil Vox søke å formidle til andre.

### Innvandrere uten rett til gratis opplæring

Fjorårets Basis! viet en del oppmerksomhet til det forhold at ikke alle innvandrere omfattes av rett og plikt til norskopplæring. Store grupper som tidligere fikk tilbud, får nå ikke gratis opplæring.

Tilstrømningen av utenlandsk arbeidskraft er for tiden stor, spesielt fra de nye EU-landene. Nøkkeltall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser at det i 2006 ble gitt 55 000 arbeidstillatelser til personer fra de nye EØS-landene.<sup>45</sup> Flest arbeidstillatelser ble gitt til personer fra Polen, nesten 39 000, mens i underkant av 11 000 ble gitt til personer fra Litauen. Polakker er også i flertall når det gjelder familieinnvandrere. 1700 av totalt 14 000 som fikk oppholdstillatelse etter søknad om familieinnvandring, er fra Polen. Dette skyldes i stor grad at arbeidsinnvandrere fra Polen bor i Norge over lengre perioder.<sup>46</sup>

De fleste som skal bo i Norge over lengre tid, har behov for å lære norsk. I tillegg til at det er nødvendig å lære norsk for egen del, er det også nødvendig for å følge opp egne barn, både i skole og fritid. For dem som ikke har rett til gratis opplæring, kan kostnadene bli høye, spesielt dersom flere i samme familie skal delta i opplæring. Prisene for kurs organisert av voksenopplæringssettene varierer fra 16 til 60 kroner per time. Et kurs over 300 timer, som er timetallet for rett og plikt, vil da koste mellom 4800 og 15 000 kroner. Til sammenlikning koster et nettbasert kurs som tilbys av voksenopplæringen i Kristiansand, 500 kr pr semester.

I henhold til retningslinjer fra departementet skal kommunene beregne en pris som gjør at de får dekket sine kostnader. I og med at kommunenes utgifter varierer er det vanskelig å fastsette en pris som skal gjelde for alle.<sup>47</sup> Ulike timepriser kan imidlertid føre til problemer ikke bare for den enkelte, men også for det interkommunale samarbeidet med kjøp av kursplasser i andre kommuner.

<sup>44</sup> Bråthen, M. m.fl. (2007) Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo. Fafo-rapport 2007:05

<sup>45</sup> 56 % av disse fikk en kortvarig tillatelse (under 6 mnd)

<sup>46</sup> Nøkkeltall fra UDI for 2006, se [www.udi.no](http://www.udi.no)

<sup>47</sup> Beregningsutvalgets rapport fra juni 2006 viser at kommunenes utgifter pr undervisningstime varierte fra kr 558 til 1039, inklusiv utgifter til lokaler.

## Erfaringer med ny finansieringsordning

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) gjennomførte høsten 2006 en spørreundersøkelse om eventuelle flaskehalsar i norskopplæringen.<sup>48</sup> Denne undersøkelsen, sammen med tilbakemeldinger, blant annet fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO), viser at finansieringen er den faktoren som blir oppfattet som den største utfordringen av dem som organiserer og gir opplæringen.

For deltakere som får opplæring i henhold til introduksjonsloven, ytes det tre statlige tilskudd til kommunene:

- Per capita-tilskudd som utbetales over fem år uavhengig av om og når den enkelte tar ut retten til opplæring, og uavhengig av tildelte undervisningstimer. Det gis høyere tilskudd dersom innvandreren har ikke-vestlig opprinnelse
- Resultattilskudd for hver deltaker som melder seg opp til Norskprøve 2 eller 3, og som består eksamen.
- Skjønntilskudd som skal gis til små kommuner etter nærmere kriterier ut fra Fylkesmannens anbefaling.

Overgangsordningen innebærer at kommunene får tilskudd i henhold til fastsatte satser for avholdte lærertimer og for antall deltakere.

Kommunene opplever nå at de etter den nye ordningen ikke får dekket de reelle kostnadene til norskopplæringen. Konsekvensene av dette er at antall deltakere per gruppe øker, eller at opplæringen strekkes ut i tid med færre timer per uke. Selv om deltakertallet totalt holdes oppe, fører dette til at behovet for lærere blir lavere. Mange opplæringssteder planlegger en betydelig reduksjon blant lærerpersonalet i norskopplæringen fra høsten 2007, noen steder en halvering. Voksenopplæringsstedene opplever det som et stort problem at fagmiljøene nå blir så små, med fare for å miste verdifull kompetanse på feltet.

## Læreplanen

Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap bygger på det europeiske rammeverket for språk (CEFR). I rammeverket beskrives tre hovednivåer: A, B og C, som hver har to undernivåer. Det er utviklet norskprøver tilpasset nivåene opp til nivå B1.

Elementært nivå		Selvstendig nivå		Avansert nivå	
A1	A2	B1	B2	C1	C2
Norskprøve 1 (lokal prøve)	Norskprøve 2	Norskprøve 3			

Læreplanen gir en beskrivelse opp til nivå B2, selvstendig nivå. Den opplæringen som tilbys i Norge, går opp til nivå B1, med mindre innvandreren kan nå nivå B2 i løpet av de rettighetsfestede 300 timene. Det er utviklet prøver tilpasset noen av nivåene, se tabell.

På grunn av ulike forutsetninger hos innvandrerne beskriver læreplanen tre ulike løp, kalt spor, se oversikten på neste side. Målet for opplæringen på både spor 2 og 3 er Norskprøve 3.

48 NAFO (2006). *Kunnskapsstatus og definering av flaskehalsar i opplæringen for voksne innvandrere*. Rapport (upublisert).

**Spor 1** Innvandrere med svært liten eller manglende skolebakgrunn  
Langsom progresjon. Inneholder modul for lese- og skriveopplæring  
Mål: Norskprøve 2 i skriftlig og 3 i muntlig

**Spor 2** Innvandrere med noe utdanning og/eller et morsmål svært ulikt norsk  
Middels progresjon  
Mål: Norskprøve 3

**Spor 3** Innvandrere med god allmennutdanning  
Rask progresjon  
Mål: Norskprøve 3

At målet for opplæringen er lavere enn det høyeste nivået som læreplanen beskriver, er uheldig. Det bør legges til rette for å gi deltakere som har behov for det, mulighet for å få opplæring opp til nivå B2.

## Kvalitet og nivå i norskopplæringen

Norskopplæring for voksne innvandrere har vært et felt preget av lite samordnet innsats og liten grad av målstyring. Rammeplanen fra 1991 og opplæringsplanen fra 1998 var veiledende. Som styringsdokumenter var de derfor lite førende. Det ble heller ikke stilt noen krav om resultater for å utløse refusjon for undervisningen. Ansvaret for kvaliteten på norskopplæringen har i hovedsak vært overlatt til den enkelte kommune.

1.9.2005 ble norskopplæringen rettighetsfestet og hjemlet i introduksjonsloven. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er forskriftsfestet og dermed et sterkere styringsdokument. Den nye finansieringsordningen legger opp til en større grad av målstyring gjennom resultattilskuddet.

Det er flere faktorer som har innvirkning på om opplæringen er god eller ikke. På nasjonalt nivå gir introduksjonsloven med forskrifter, inkludert læreplanen, samt finansieringsordningen strukturelle rammer for opplæringen. Finansiering vil for eksempel ha konsekvenser for det pedagogiske tilbudet og hvordan dette organiseres. Det kan gjelde tilbud om dag- eller kveldsundervisning, organisatorisk differensiering, gruppestørrelse, intensitet med antall timer per uke og faglige og personalmessige ressurser. Lokale rammebetingelser som deltakernes utdanningsbakgrunn, språkbakgrunn og livssituasjon har også betydning for resultatene. I tillegg er lærernes faglige og pedagogiske kompetanse og tilgang og kvalitet på læringsressurser viktige faktorer. Det samme gjelder skolelederes kompetanse og egenskaper, hvordan de utnytter handlingsrommet, og hvordan de prioriterer når det gjelder det pedagogiske utviklingsarbeidet.

Samlet sett er kvaliteten på norskopplæringen avhengig av statusen på feltet. Nivået opplæringen fører fram til, hva prøvene kvalifiserer for og kompetansen til lærere og ledere er viktige faktorer i denne sammenheng.

### Flere tar en avsluttende prøve

Deltakerne i norskopplæringen får tilbud om en gratis avsluttende norskprøve. Prøvene utarbeides og rettes av Norsk språktest. Det foreligger to slike prøver knyttet til ulike nivå i planen, Norskprøve 2 og 3. Norskprøve 3 tilsvarer den tidligere Språkprøven.

Siden læreplanen ble innført 1.9.2005 har norskprøvene vært avviklet fire ganger. Resultatene fra tre av avviklingene er analysert av Norsk språktest og viser at 50-55 prosent av kandidatene består den skriftlige delen av Norskprøve 2, mens cirka 95

prosent består den muntlige prøven. På de fire avviklingene av Norskprøve 3 har cirka 50 prosent bestått skriftlig prøve, mens cirka 90 prosent har bestått den muntlige prøven. Til sammenlikning var det i juni 2002 i alt 55 prosent som fikk Bestått/Godt bestått på hele Språkprøven (både i skriftlige og muntlige ferdigheter). 58 prosent av dem som var oppe til den skriftlige delen, fikk Bestått/Godt bestått, mens 59 prosent besto den muntlige delen.

Statistikk fra Norsk språktest viser at antallet kandidater til Språkprøven/Norskprøve 3 har holdt seg på et stabilt nivå med cirka 3500 kandidater per år. I tillegg kommer kandidater til Norskprøve 2. Cirka 2500 kandidater avla den skriftlige prøven på dette nivået i 2006. Det er dermed betydelig flere som avslutter norskopplæringen med en prøve nå sammenliknet med tidligere.

### **Språknivå og gradering av prøvene**

Det overordnede målet for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er at den skal føre fram til et nivå i norsk som gir deltakeren mulighet til å delta aktivt i videre utdanning, i arbeid og i samfunnsliv. I fjorårets Basis! stilte vi spørsmål ved om nivå B1 er et tilstrekkelig nivå til å oppfylle det overordnede målet.

I læreplanen i norsk og samfunnskunnskap står det for eksempel at deltakerne etter avsluttet Norskprøve 3 skal kunne begynne i videregående opplæring. Det synes å være en utbredt oppfatning blant dem som tar imot søkere til videregående opplæring, at Norskprøve 3 med karakteren Bestått ikke dokumenterer et tilstrekkelig nivå i norsk til å ha utbytte av undervisningen med ordinær progresjon.<sup>49</sup> Enkelte fylkeskommuner har laget sine egne tester for inntak. Når både fylkeskommuner og andre opplærings-tilbydere utvikler egne tester, kan dette føre til ulik praksis i fylkeskommunene.

For dem som skal videre til høyere utdanning og de som trenger en sertifisering i norsk for å kunne praktisere sitt yrke, er det behov både for mer omfattende opplæring og en test på B2-nivå. Det finnes en prøve på et høyere nivå enn Norskprøve 3, Test i norsk – høyere nivå (Bergenstesten), som i tillegg til rene språkferdigheter også til en viss grad måler akademiske ferdigheter. Man kan eventuelt bygge på denne testen ved utvikling av en «Norskprøve 4» for å måle språkferdigheter på nivå B2.

Norskprøvene har ingen gradering for bestått prøve. De som består, kan derfor ha svært ulike ferdigheter. Det kan føre til at prøvene får lav status. En gradering med Bestått og Godt bestått vil gi prøvene høyere status. Det vil også gi mer informasjon til grunn- og videregående skoler, både ved inntak og for å tilpasse opplæringen til den enkelte. Dersom det utvikles en «Norskprøve 4», som vi mener det er behov for, bør denne ha samme gradering.

### **Opplæring og prøver i Danmark og Sverige**

Ordningene i Danmark og Sverige har mange likhetstrekk med den opplæringen vi tilbyr i norsk og samfunnskunnskap i Norge, men det er også viktige forskjeller. Den offentlig finansierte opplæringen fører fram til et høyere nivå enn i Norge og de avsluttende prøvene har graderte vurderingsformer. Norge bør se på erfaringene i våre nærmeste naboland på disse områdene.

**Danmark** har de siste årene hatt en restriktiv flyktningspolitikk. Flyktningsstrømmen er derfor redusert, men antall arbeidsinnvandrere har økt betraktelig de siste par årene. Danmark ønsker å tiltrekke seg utenlandsk arbeidskraft og tilrettelegger derfor for at alle kan lære seg dansk og få tilstrekkelig kunnskap om samfunns- og

<sup>49</sup> I brev til Vox i juni 2006 tok Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO) opp denne saken.

arbeidsliv. Alle grupper får gratis danskopplæring og introduksjonsprogram, bortsett fra at EU-borgere må betale en symbolsk sum på et par hundre kroner per modul.

Opplæringen i dansk for voksne innvandrere er delt i tre studieveier tilsvarende våre spor. Hver av studieveiene er delt inn i seks moduler med klare, evaluerbare mål, og kursdeltakeren må bestå en modultest for å kunne fortsette på neste modul.

Det avholdes avsluttende, nasjonale prøver på fire nivåer. Prøvene danner grunnlag for at innvandrerne skal kunne klare de kravene som stilles til dansk, blant annet for å få arbeid, påbegynne annen utdanning og for å få permanent oppholdstillatelse/statsborgerskap:

- Prøve i dansk 1 – tilsvarende Norskprøve 2, men høyere krav i muntlig
- Prøve i dansk 2 – tilsvarende Norskprøve 3. Kreves for statsborgerskap
- Prøve i dansk 3
- Studieprøven – tilsvarende omtrent vår «Test i norsk – høyere nivå». Kreves også for å få autorisasjon for visse yrker. Fra og med 2007 benyttes en 7-delt karakterskala.

I **Sverige** er det innført ny kursplan for svenskundervisning for innvandrere (sfi) fra 1. januar 2007. Svenskundervisning for innvandrere er en egen skoleform, og den som har rett til å delta, må være voksen, ikke ha grunnleggende kunnskaper i svensk og være bosatt i kommunen. Kommunen har ansvar for at voksne som har rett til sfi, får opplæring.

Opplæringen består, som i Norge og Danmark, av tre ulike studieveier, avhengig av deltakernes bakgrunn, forutsetninger og mål: Sfi 1, Sfi 2 og Sfi 3.<sup>50</sup> De ulike studieveiene omfatter totalt fire kurs, pluss lese- og skriveopplæring for innvandrere som trenger det. 525 timer er satt som retningsgivende for å oppnå godkjent resultat i sfi, men deltakerne kan ta flere eller færre timer avhengig av hva den enkelte trenger for å nå målet med kurset. Det er gitt konkrete mål for hvert av de fire kursene, samt for sfi som helhet.

Etter hvert av de fire kursene settes standpunkt karakterer basert på måloppnåelse etter fastsatte kriterier. Vurderingsformene som benyttes for bestått kurs er *Godkänt* og *Väl godkänt*.

Det finnes også en sertifiserende test i svensk som andrespråk, *TISUS*. Prøven er beregnet på personer med minimum videregående opplæring eller studiekompetanse fra hjemlandet og som skal søke opptak til høyere utdanning.

## Opplæring i samfunnskunnskap

I 2006 ble det gjennomført kurs for ansatte i kommuner som organiserer 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. I samtaler med kursdeltakerne kom det fram at mange kommuner fortsatt ikke hadde etablert et tilfredsstillende tilbud om opplæring i samfunnskunnskap ett år etter at introduksjonsloven trådte i kraft. Mange venter med å gi opplæring i samfunnskunnskap til norskopplæringen er kommet godt i gang, slik at norsk kan brukes som formidlingsspråk. AID har åpnet for at voksenopplæringsentrene kan tilby norskopplæring utover de første 250 timene selv om ikke 50 timer samfunnskunnskap er gjennomført.

## Læremidler i samfunnskunnskap

I desember 2006 ferdigstilte Vox en ressursperm med artikler som kan gi bakgrunnstoff til opplæringen, spesielt beregnet for tospråklige lærere. For deltakerne finnes det to læreverk, Intro, som består av lærebok og dataressurs, og Velkommen, som kan knyttes til nettspelet NorgesQuiz.<sup>51</sup> Lærebøkene Velkommen og Intro og dataressursen NorgesQuiz er oversatt til de samme innvandrerspråkene. Det er derfor behov for at bøker og dataprogram oversettes til flere språk. Læremidler på flere språk, og særlig der det finnes flest innvandrere, bør ha prioritet når det bevilges midler videre. Dette vil Vox se nærmere på.

## Lærerkompetanse

Rapporten «Evalueringen av praktiseringen av norsk for språklige minoriteter i grunnskolen»<sup>52</sup> viser at de færreste lærere som underviser i norsk for minoritetspråklige, har særskilt kompetanse til dette. Kompetansebehovet varierer i stor grad med kommunistørrelse, og det er de mellomstore kommunene med mellom 61 og 1000 minoritetsspråklige elever som opplever størst behov for kompetanseheving. Skolelederne mener at lærerne først og fremst trenger kompetanse i tospråklighet og andrespråksinnlæring, men også kompetanse i kultur, sosialisering og identitetsutvikling. Mange av lærerne i undersøkelsen gir uttrykk for ønske om særskilt kompetanse i norsk som andrespråk eller flerkulturell pedagogikk. Flere høyskoler tilbyr norsk som andrespråk og migrasjonspedagogikk som fordypning i allmennlærerutdanningen og som videreutdanning. Det er imidlertid ingen formelle krav til lærere som skal undervise i norsk som andrespråk, utover de kravene som stilles til lærere i grunnskolen generelt.

Tilsvarende undersøkelse er ikke gjennomført når det gjelder kompetansen til lærere som gir opplæring til voksne innvandrere. Det er imidlertid ingen grunn til å anta at det er flere av de lærerne som underviser voksne, som har særskilt kompetanse for slik opplæring. Lærere som ønsker kompetanse på feltet, må benytte de samme tilbudene som tilbys lærere i grunnskolen. Vox har utarbeidet forslag til en etterutdanningsplan for ledere og lærere i norsk og samfunnskunnskap. Planen er nå til behandling i AID.

En særlig utfordring gjelder opplæring i samfunnskunnskap. Læreplanen i 50 timer samfunnskunnskap er ikke målstyrt og ulike undervisningsspråk gjør det ekstra vanskelig å kvalitetssikre innholdet. Opplæringen vil i svært stor grad avhenge av den enkelte lærer, både når det gjelder kunnskaper, innhold og formidlingsevne. De tospråklige lærerne som underviser i samfunnskunnskap, utgjør en svært heterogen gruppe: innvandrere med lærerbakgrunn, innvandrere med annen yrkesbakgrunn, likemenn<sup>53</sup>, norske lærere med annen språkkompetanse og norske lærere som underviser ved hjelp av tolk. De fleste tospråklige lærerne er engasjert på timebasis og i kortere perioder. Dette innebærer at kontinuiteten kan svekkes, noe som igjen vil ha betydning for kvaliteten på opplæringen.

I **Danmark** stiller myndighetene krav til et helt års obligatorisk spesialutdanning hos de lærerne som underviser voksne innvandrere i dansk.<sup>54</sup> Da kravet ble innført i 1998, måtte utdanningen være påbegynt av alle lærere innen årets utgang og gjennomført i løpet av tre år. Selve studiet måtte finansieres av lærerne selv, men det ble gitt studie- og eksamensfri.

I tillegg til krav om ett års spesialutdanning ble det i 1999, parallelt med en ny utdanningslov, bevilget midler til et nokså omfattende etterutdanningsprogram for ledere og

51 Lanseres våren 2007, produsert med støtte fra Utdanningsdirektoratet. Intro er også produsert med støtte fra Utdanningsdirektoratet.

52 Rambøll Management (2006). *Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*. Endelig rapport. [http://udir.no/templates/udir/TM\\_Artikkel.aspx?id=2300](http://udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=2300)

53 Innvandrere som kan en del norsk og som selv deltar i opplæringen, fungerer som språkstøtte for deltakere i 50 timer samfunnskunnskap.

54 *Bekendtgjørelse om utdannelsen til underviser i dansk som andetsprog for voksne* (1998): <http://147.29.40.90/DELFIN/HTML/B1998/0028705.htm>

lærere. Kursene er lagt opp med en kombinasjon av teori og praksis. Alle ledere på de danske sentrene har vært på fire ukers etterutdanning i løpet av perioden 1999-2006. I etterutdanningen for lærerne er det lagt særlig vekt på å heve kompetansen til dem som har vært lenge i danskundervisningen. Dette har de bare delvis lyktes med. Etterutdanningen har vært frivillig, og det har i større grad vært de relativt nyutdannede lærerne som har benyttet seg av tilbudene.

I **Sverige** har kommuner og fylkeskommuner ansvar for at det nyttes lærere med utdanning rettet inn mot den undervisningen de i hovedsak skal gi. Lærere med svensk lærereksamen (og tilsvarende eldre utdanninger) kan ansettes fast. En lærer uten den formelle kompetansen kan også på visse vilkår ansettes i fast stilling.<sup>55</sup>

## Utfordringer

Myndighetene i Norge ønsker å føre en aktiv integreringspolitikk. Norsk kunnskap er en forutsetning for at innvandrerne skal kunne delta og bidra i samfunns- og arbeidsliv på samme måte som befolkningen for øvrig.<sup>56</sup>

Det er et stykke igjen før vi kan si oss fornøyd med det tilbudet som gis på feltet. Store grupper faller utenfor ordningen med rett og plikt til norskopplæring. Vox har ikke tall som kan bekrefte dette, men sannsynligheten er stor for at flertallet av disse ikke tar seg råd til norskopplæring, iallfall ikke i særlig stort omfang. Det er nødvendig å følge utviklingen nøye når det gjelder grupper som ikke omfattes av ordningen og vurdere om ikke flere bør få gratis norskopplæring.

Den nye finansieringsordningen har ført til en usikkerhet i kommunene. Konsekvensen av usikkerheten er blant annet at det planlegges større grupper i opplæringen. For lærerne er det en utfordring å gi tilpasset opplæring i heterogene grupper, særlig når deltakertallet øker. Dette går spesielt ut over dem som er analfabeter og de som ønsker rask progresjon. Den siste gruppen kan føle at de kaster bort tiden, og Vox har fått meldinger om at flere og flere av disse slutter før de har gjennomført opplæringen.

Gjennom ordningen med rett og plikt til norskopplæring legges det opp til bedre målstyring og høyere kvalitet på opplæringen. For å lykkes med dette arbeidet er det avgjørende at statusen på feltet heves. Det bør drøftes om den offentlig finansierte opplæringen bør føre fram til et høyere språkferdighetsnivå, slik som i Danmark, og om prøvene gir dokumentasjon på norskferdigheter på et tilstrekkelig høyt nivå. Ikke minst må norskopplæringen og norskprøvene ses i sammenheng med andre opplæringstilbud.

Statusen på feltet er også avhengig av lærernes kompetanse. Den kan heves ved å stille krav til lærerne om spesifikk kompetanse på feltet. Da må det også utvikles kompetansegivende opplæringstilbud. Med den nedskjæring i lærerstaben som nå planlegges i kommunene, risikerer vi at fagmiljøene blir små. Lærerne må kanskje undervise i store og sammensatte grupper. Kompetanseutvikling for lærerne blir derfor ekstra viktig framover. Kompetansen til de tospråklige lærerne som skal undervise i samfunnskunnskap, er en særlig utfordring. Her trengs det også flere læremidler, særlig nettbaserte, og tilrettelegging for interkommunalt samarbeid.

<sup>55</sup> <http://www.skolverket.se/sb/d/1746>

<sup>56</sup> *Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007)* – Arbeids- og inkluderingsdepartementet



## 4. Voksnes rett til grunnopplæring og realkompetansevurdering

Med  
rett til  
å gå  
videre!

## 4. Voksnes rett til grunnopplæring og realkompetansevurdering

Vi ga i Basis! 2006 en relativt omfattende framstilling av status på området voksnes rett til grunnopplæring. Det ble også redegjort for rettens intensjoner og opplæringens betydning for utjevning og verdiskaping i samfunnet. Denne tenkningen er videreført i St.meld. nr. 16 (2006-2007)... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.

Meldingen understreker at det fortsatt er mange sider ved voksnes rett til grunnopplæring som ikke fungerer tilfredsstillende og som vi både trenger mer kunnskap om og må prioritere høyere. Blant annet må ordningen med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse bli tatt i bruk mer systematisk som grunnlag for opplæringen, slik at voksne får uttelling for de kunnskaper og ferdigheter de allerede har opparbeidet seg. Dette gjelder særlig kunnskaper og ferdigheter fra deltakelse på kurs og gjennom frivillig arbeid, men også fra arbeidslivet.

### Deltakelse i grunnskoleopplæring

Når det gjelder voksnes deltakelse i grunnopplæringen, viser det seg at omfanget ikke har endret seg vesentlig etter innføring av rettighetene, verken på grunnskolens område eller i videregående opplæring. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet vet vi at de voksne kjenner dårlig til sine rettigheter.

Grunnskolens informasjonssystem (GSI) viser imidlertid en svak økning i antall deltakere i *grunnskoleopplæringen*, fra 3686 deltakere i 2002 til 4268 i 2006. Det er innvandrere som utgjør det vesentligste av denne økningen.



Etnisk norske voksne har i mange tilfeller en høyere terskel for å oppsøke grunnskoleopplæringen. Noen av årsakene til den lave aktiviteten kjenner vi fra tidligere undersøkelser:

- at en del kommuner har vedtatt ikke å sette i gang grunnskoleopplæring fordi det ikke ble tilført friske midler ved innføring av retten i 2002<sup>57</sup>
- at de gruppene som har størst behov for opplæring, i liten grad melder sine opplæringsbehov
- at det kan oppleves som flaut/være tabubelagt å innrømme at en har problemer med for eksempel å lese, skrive og regne
- at personer med behov for grunnskoleopplæring i mange tilfeller har dårlige minner fra skoletiden og er lite innstilt på å oppleve nye nederlag i opplæringsammenheng

<sup>57</sup> Haugerud, V., Røstad, S., Stubbe, T. A. (2005). *Grunnskoleopplæring for voksne*. Oslo: Vox



Kilde: GSI

Vanligvis er det en kombinasjon av flere av de ovennevnte årsakene som forklarer lav opplæringsaktivitet på grunnskolens område. Det vi imidlertid vet, er at andelen voksne med svake ferdigheter i lesing, skriving og regning er urovekkende høy, men at kommunene i liten grad tilrettelegger opplæring spesifikt på disse områdene. Opplæringen er i alt vesentlig et tilbud om å ta grunnskolefag, og opplæringen foregår for det aller meste på dagtid.<sup>58</sup> Denne kombinasjonen av mangel på tilrettelegging, særlig når det gjelder *tidspunkt*, er et direkte hinder for at voksne som er i arbeid, men som trenger å styrke sine grunnleggende ferdigheter, får et tilbud. Det betyr at i den grad kommunen har et tilbud, så er dette et tilbud for enda mer marginaliserte grupper, det vil si grupper som står utenfor arbeidslivet.

Et tilbud for voksne som er i arbeid, men som har svake ferdigheter på enkelte områder, eller som bare ønsker ett fag, er dårlig utbygd. Denne mangelen på tilrettelegging av opplæring på grunnskolens område stimulerer heller ikke til å få flere voksne inn i videregående opplæring. Tilbudene henvender seg ikke til voksne som en *ressursgruppe* som ønsker mer opplæring, men til enkeltpersoner som kanskje ikke har lykkes så bra. Opplæring blir da en form for *stigmatisering* mer enn en form for *kompetanseheving* og *status*. For å møte disse utfordringene kreves det en endret holdning, mer samarbeid og bedre organisering, ofte på tvers av nivåene hos dem som har ansvar på området.

### Deltakelse i videregående opplæring

Et sentralt element i voksnes rett til *videregående opplæring* er at opplæringen skal bygge på realkompetanse og tilpasses den enkeltes opplæringsbehov og livssituasjon. Voksnes ulike behov for opplæring stiller store krav til fleksibilitet både med hensyn til tid og sted, og ikke minst til faglig og pedagogisk tilpassning. Med den måten tilbudene er organisert og tilrettelagt på i dag, synes det totale antallet voksne deltakere å ha stabilisert seg på cirka 20 000 i året.

*Det er stor forskjell på om vi betrakter kompetanseheving som et gode som gis etter visse kriterier eller om vi betrakter det som et resultat av et aktivt og bevisst ønske fra den enkelte.*

<sup>58</sup> Haugerud, V., Røstad, S., Stubbe, T. A. (2005). *Grunnskoleopplæring for voksne*. Oslo: Vox

Også når det gjelder deltakelse i videregående opplæring er utfordringene tilnærmet de samme som for grunnskoleopplæringen. Men det burde være lettere å øke deltakelsen i videregående opplæring, blant annet fordi andelen i befolkningen uten gjennomført videregående opplæring er større.<sup>59</sup> Tar vi også med andelen voksne som har fullført, men ikke bestått ett eller flere fag eller bestått fag/svenneprøve, er andelen enda større.

Her kreves det en bedre dialog mellom tilbyder og potensielle deltakere som stimulerer etterspørselen og styrer tilbudsstrukturen, og ikke omvendt. Vår oppfatning er at det er stor forskjell på om vi betrakter kompetanseheving som et gode den enkelte bare skal få *tilgang* til etter visse kriterier eller om vi betrakter det som et *resultat* av et aktivt og bevisst ønske fra den enkelte. Det bør derfor ikke være et spørsmål om hva slags *tilbud* fylkeskommunen gir, men hva den enkelte ønsker at fylkeskommunen skal gjøre for å tilrettelegge for de *behovene* den enkelte har. På den måten deltar den enkelte mer aktivt i sin egen kompetanseutvikling, påvirker tilbudet og samfunnsutviklingen.<sup>60</sup> Vi er derfor opptatt av at kommuner og fylkeskommuner blir mer målrettet i sitt arbeid med å finne måter som stimulerer voksne til å søke opplæring og kompetanseutvikling, og til å ta en mer aktiv rolle som regional utvikler og tilbyder. Derfor bør vi stille oss spørsmål ved om vi er tilfreds med at bare rundt 20 000 voksne deltar i videregående opplæring i året, når vi vet at potensialet og behovet er langt større.

## Statistikkgrunnlaget

Både det norske bidraget til OECD-rapporten «Recognition of Non-formal and Informal Learning» og flere nasjonale undersøkelser<sup>61</sup> viser at dagens rapportering av voksenopplæring er til dels mangelfull og av dårlig kvalitet. Problemet er særlig knyttet til rapporteringen av voksne i videregående opplæring. Dette er en utfordring Vox prioriterer høyt. Fra og med rapporteringsåret 2008 vil statistikken forhåpentligvis bli mer informativ.



### Fakta

#### SSB oversikt pr 1.10.2006

viser at vel 36 000 voksne har fått *tilbud* og har startet videregående opplæring. Antallet stiger hvert år. Dette tallet ligger høyere enn tidligere rapportering om *deltakelse* i videregående opplæring i et spesifikt skoleår. Årsaken til dette er at dersom en person er gitt et tilbud, men ikke har fullført – det vil si fått en sluttkompetanse – eller bare skal ta et enkelt fag, vil vedkommende bli stående i statistikken som deltaker inntil personen aktivt blir fjernet. Dette forsterkes ved at tallgrunnlaget kan omfatte søkere tilbake til 2000. Tilbakemeldinger fra fylkeskommunene indikerer også at de rapporterte tallene til SSB ligger for høyt.

Det viktigste tiltaket som vil føre til et bedre statistikkgrunnlag, er å skape felles forståelse for lov og regelverk som regulerer voksnes rett til videregående opplæring. Her nærmer Vox seg avslutningen av et arbeid hvor hensikten er å gjennomgå de områdene i opplæringsloven som fylkeskommunene opplever som problematiske for å få til en enhetlig forståelse og tolkning av forskriftene, og en tilnærmet lik praksis av opplæringen. Dette vil bli lagt fram og drøftet med fylkeskommunene og utdanningsdirektørene hos fylkesmennene i løpet av våren og er selve fundamentet for å få til en bedre registrering og et bedre statistikkgrunnlag.

## Statistikk som verktøy

Da voksnes rett til videregående opplæring ble lovfestet fra høsten 2000, utløste det endrede behov for rapportering og statistikk som viser effekter av retten og hvordan lovverket håndteres.

<sup>59</sup> Norges offentlige utredninger (1997). *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. NOU 1997:25

<sup>60</sup> *ibid*

<sup>61</sup> Carlsten, T. C.; Mohn, T.N.; Brandt, E.; Turmo, A. (2006). *Country Background Report Norway. OECD Activity on Recognition of Non-formal and Informal Learning*. Oslo: Ministry of Education and Research/Oslo: Kunnskapsdepartementet  
Haugerud, V. mfl. (2003-2005). *Kunnskapsgrunnlaget. Om voksne i grunnskole og videregående opplæring*. Oslo: Vox;  
Econ (2006). *Voksenopplæring: Tilbudsidehindringer og incentiver*. Econ-rapport 2006-055.

For å tilpasse rapporteringen og statistikkmateriellet utarbeidet Statistisk sentralbyrå (SSB), i samarbeid med fylkeskommunene og Vox, nye kravspesifikasjoner. Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte tall etter disse spesifikasjonene første gang i 2004.<sup>62</sup> Vox, har i samarbeid med SSB og representanter for fylkeskommunene gjennomgått nøkkeltallene for 2004 og 2005 for å finne forklaringer på feil og usikkerhet i det publiserte tallmateriellet. Vi finner da at enkelte indikatorer er uklart definerte og tolkes forskjellig. Fylkeskommunenes ulike registreringsrutiner, dataflyt og kommunikasjon bidrar til å forsterke uklarhetene og fører til at statistikken på nær sagt alle områdene blir ufullstendig.

Når det gjelder Grunnskolens informasjonssystemer (GSI), som også leverer data til KOSTRA, synes problematikken å være av en litt annen karakter. Også her har Vox påpekt behovet for en bedre og mer detaljert oversikt når det gjelder voksne i grunnskoleopplæringen. Blant annet bør statistikken gi en oversikt over hvilke fag de tar, hvor lang tid de bruker, antallet som tar eksamen osv. Siden noen kommuner har et interkommunalt samarbeid, burde dette også framkomme i statistikken. Likeledes hadde det vært ønskelig om opplæring på tvers av nivåer, det vil si i samarbeid mellom kommune og fylkeskommune eller mellom kommune og NAV-systemet, hadde framkommet i statistikken.

Fra vårt ståsted handler en bedre og mer detaljert statistikk om behovet for å bedre vår kunnskap om hvordan loven som skal sikre voksnes mulighet til grunnopplæring fungerer. For lokale myndigheter handler dette primært om å ha gode styringstall. Vox kan ikke se at noen av disse intensjonene er tilfredsstillende i dag. Arbeidsoppgaven nå er å innlede et samarbeid med de ansvarlige for GSI-statistikken for å finne fram til informative variabler som lar seg håndtere av alle kommunene. En god statistikk skal vise voksnes deltakelse i de ordningene som er tilrettelagt for denne gruppen, men kan også være med på å indikere svakheter ved systemet.

Arbeidet med å få til en bedre utdanningsstatistikk som avspeiler de opplæringsløp voksne deltar i, er inne i et godt spor, spesielt når det gjelder videregående opplæring. Vox samarbeider med SSB, VIGO og Utdanningsdirektoratet for å få dette til. Innspill fra fylkeskommunene bekrefter at deres ulike forståelse av begreper knyttet til lov og forskrifter som regulerer videregående opplæring for voksne, bidrar til ulik praktisering og rapportering. Dette er en utfordring vi vil arbeide videre med.

## Karriereveiledning

Med karriereveiledning<sup>63</sup> menes både yrkes- og utdanningsveiledning. Begrepet brukes som fellesbetegnelse på tjenester som skal hjelpe alle, uansett alder til å foreta utdannings- og yrkesvalg og til å styre egen karriereutvikling. Den kan foregå som individuell veiledning, gjerne i form av en samtale, men også som gruppeveiledning.

Veiledning skal være noe mer enn informasjon og innebære en prosess der refleksjon og motivasjon er sentrale faktorer. Veiledning skiller seg fra rådgivning ved at brukeren har ansvaret for valg og resultater. Karriere anvendes i stedet for yrke, ettersom sistnevnte begrep bare fanger opp visse utdannings- og arbeidstakergrupper, mens karriere brukes verdinøytralt om en persons vei gjennom arbeidslivet.

Bakgrunn for arbeidet med yrkes- og utdanningsveiledning i Norge er bl.a. at OECD framhever karriereveiledning som nødvendig for at innbyggerne skal få valgfrihet i

<sup>62</sup> Nøkkeltall for voksne i KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering), basert på innsamling tilbake til 2000 via VIGO-systemet (fylkeskommunens inntakssystem)

<sup>63</sup> Jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.; St.meld. nr. 16 (2006-2007). ...og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

forhold til utdanning og arbeid.<sup>64</sup> Videre har EUs utdanningsministere sluttet seg til en resolusjon om å styrke livslang veiledning i Europa. Norge og flere andre land utenfor EU har sluttet seg til resolusjonen.

I 2006 satte Utdanningsdirektoratet i gang et treårig prosjekt for regionalt partnerskap for karriereveiledning, der ulike samarbeidsmodeller utprøves i tre fylkeskommuner. Direktoratet har i tillegg bedt de øvrige fylkeskommunene om å etablere partnerskap for karriereveiledning og understreker at karriereveiledningen skal ses i et livslangt perspektiv. I St.meld. nr. 30 (2003-2004)<sup>65</sup> foreslås det å opprette regionale koordinerende organ for karriereveiledning for å styrke rådgivningstjenesten i skolen og å etablere forsøksprosjekter for å vinne erfaringer.

Høsten 2006 gjennomførte Vox en undersøkelse i fylkeskommunene for å kartlegge omfanget av opprettede partnerskap for karriereveiledning, og for å få et bilde av i hvilken grad voksne er inkludert i fylkeskommunenes satsing på feltet. Undersøkelsen<sup>66</sup> viste at to tredeler av fylkeskommunene allerede hadde eller har planlagt å etablere partnerskap for karriereveiledning, men at voksne i liten grad var integrert i fylkeskommunenes tiltak for yrkes- og utdanningsveiledning. Det tilbudet fylkeskommunene i hovedsak har til voksne, er informasjon om og veiledning i forbindelse med tilbud om videregående opplæring. Undersøkelsen viste også store variasjoner med hensyn til hva fylkeskommunene oppfatter med yrkes- og utdanningsveiledning, hva tilbudet skal inneholde og hvem som skal være målgruppen.

Det er positivt at fylkeskommunene har kommet godt i gang med en tenkning omkring etablering av slike sentre. Etter vår vurdering er det uheldig at de voksne ikke tenkes inn i løsningen med en gang, fordi vi tror det er vanskeligere å tilpasse et godt tilbud for voksne til en allerede etablert løsning som er utviklet for barn og unge. Vi ser dessuten også i dette spørsmålet at fylkeskommunene tolker yrkes- og utdanningsveiledning så vidt forskjellig at det kan føre til ulike tilbud og ulik praksis, nær sagt før det er etablert.

Et av spørsmålene som blir sentrale, er hvem som skal betjene kontorene og hvilken type kompetanse disse skal ha. Noen høyskoler har utviklet et studietilbud i karriereveiledning med et omfang på 30 studiepoeng. Tilbudene er imidlertid utviklet uavhengig av hverandre, og siden det ikke foreligger nasjonale krav til hva utdanningen skal inneholde, blir tilbudene relativt forskjellige. Vox har derfor i sin rapport understreket at for å sikre nasjonal kvalitet på karriereveiledningen, bør en vurdere om det skal tas initiativ til å utarbeide et felles rammeverk for hva utdanningen innen karriereveiledning på høyskolenivå skal inneholde. Dette vil kunne sikre at den forventede kompetansen hos dem som har gjennomført et høyskolestudium med likt omfang har tilsvarende faglig innhold. Vi forventer videre at en slik utdanning også vil omfatte veiledning av voksne.

Etablering av et tilbud om yrkes- og utdanningsveiledning for voksne er bare i startfasen, noe som gir grunn til både bekymring og muligheter. Vox mener det skal bli enklere for alle voksne å kunne ha et sted å henvende seg, enten målet med veiledningssamtalen er endret livs- eller arbeidssituasjon, omskolering, endringer i arbeidsmarkedet eller ønske om etter- og videreutdanning på alle nivåer. Vox ønsker derfor at yrkes- og utdanningsveiledning lokaliseres til andre steder enn ungdomsskoler, videregående skoler eller voksenopplæringssentre. Etter vår vurdering bør det satses på å etablere nye og mer overbyggende løsninger. Disse bør komme i tillegg til det tilbudet som ligger innenfor rådgivningsoppgaven i skolen i dag.

64 OECD (2002). *Review of Career Guidance Policies: Norway*. Paris: OECD

65 St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet

66 Hele avsnittet om karriereveiledning bygger på eller er direkte utdrag fra rapporten til Søgård, B. (2006). *Karriereveiledning og voksne*. Oslo: Vox

## Godkjent realkompetanse og voksnes opplæringstilbud

Vox' sitt arbeid med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse er forankret i Kompetansereformen<sup>67</sup> der det overordnede målet er å bidra til å dekke samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov for kompetanse. Gjennom det treårige nasjonale Realkompetanseprosjektet<sup>68</sup> ble det utviklet metoder og verktøy for kartlegging og dokumentasjon av kompetanse, og hvert fylke etablerte en organisering av arbeidet for vurdering av realkompetanse. Etter Realkompetanseprosjektets slutt har det vært gjennomført flere undersøkelser for å kartlegge status for implementeringen av ordningene. Alle undersøkelsene<sup>69</sup> konkluderer med at det er relativt store gap mellom intensjonene i retten til å bli realkompetansevurdert og hvordan dette praktiseres, og at praksis er forskjellig fra fylke til fylke. Denne problematikken ble relativt godt belyst i Basis! 2006. I denne sammenhengen vil vi se nærmere på noen resultater fra siste års prosjekter og drøfte disse i lys av generelle trekk ved dagens utfordringer.

### Målgruppenes rettigheter og systemenes ansvar

Individets rettigheter er ivarettatt via lovverket, men de sentrale føringene gir rom for forskjellige tolkninger, også innenfor forvaltningsnivåene. For å se nærmere på fylkeskommunenes praksis i arbeidet med vurdering og verdsetting av realkompetanse har Vox gjennomført en fordypningsstudie i fem fylkeskommuner der hensikten var å identifisere og forklare fylkeskommunenes ulike praksis i arbeidet med vurdering og verdsetting av realkompetanse.<sup>70</sup> Problemstillingene var knyttet til kvaliteten på og anvendelsen av dokumentasjon fra tredje sektor og arbeidslivet og forholdet mellom godkjent realkompetanse og opplæringstilbudet til voksne. Rapporten konkluderer med at vi synes å stå overfor tre hovedutfordringer:

- å få til en mer strukturert dokumentasjon fra arbeidsliv og tredje sektor
- å få en bedre forståelse av hensikten med realkompetansevurdering og tilpasset opplæring
- å skape synlige strukturer med større forutsigbarhet i voksnes læring

Intervjuene viser at de verktøyene som er utviklet med tanke på å beskrive kompetanse, kompetanseattest fra arbeidslivet og personlig kompetansedokument fra tredje sektor, er lite kjent i utdanningssystemet. De arbeidsattestene og kursbevisene som foreligger, gir dessuten lite eller ingen opplysninger om innhold i arbeidet og kursene. Alene er de dårlig egnet som grunnlag for kompetansevurdering opp mot læreplaner. Når den skriftlige dokumentasjonen er svak eller mangler, stiller det store krav til at fagkonsulentene får fram en helhetlig kompetanse i en vurderingssamtale.

Undersøkelsen viser at utdanningssystemet i hovedsak er positive til kompetansen fra arbeidslivet og etterspør den, men at mange fagkonsulenter har et sterkt teorifokus og sjelden etterspør annen type kompetanse enn den som foreligger skriftlig. Vårt materiale indikerer at kompetanse fra arbeidslivet og tredje sektor i mindre grad blir betraktet som likeverdige med teoretisk opplæring. Mest bekymringsfullt er det at voksne ser ut til å møte strengere krav til helhetsforståelse i faget enn ungdom.

*Kommuner og fylkeskommuner må stimulere voksne til å søke opplæring og kompetanseutvikling og innta en mer aktiv rolle som regional utvikler.*

<sup>67</sup> St.meld. nr. 42 (1997-98). *Kompetansereformen*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

<sup>68</sup> Vox (2002). *Realkompetanseprosjektet – i mål eller på startstreken?* Sluttrapport. Oslo:Vox

<sup>69</sup> Haugerud, V. mfl. (2003-2005). *Kunnskapsgrunnlaget. Om voksne i grunnskole og videregående opplæring*. Oslo:Vox Røstad, S. og Storli, R. (2006). *Realkompetanse i praksis – en casestudie om kompetanse fra arbeidslivet og tredje sektor og forholdet mellom godkjent realkompetanse og opplæringstilbud*. Rapport. Oslo: Vox.; Carlsten, T. C.; Mohn, T.N.; Brandt, E.; Turmo, A. (2006). *Country Background Report Norway. OECD Activity on Recognition of Non-formal and Informal Learning*. Oslo: Ministry of Education and Research/Oslo: Kunnskapsdepartementet.; Søgaard, B. (2006). *Karriereveiledning og voksne*. Rapport. Oslo:Vox

<sup>70</sup> Røstad, S. og Storli, R. (2006). *Realkompetanse i praksis – en casestudie om kompetanse fra arbeidslivet og tredje sektor og forholdet mellom godkjent realkompetanse og opplæringstilbud*. Rapport. Oslo:Vox

Hittil har vi hatt som utgangspunkt at de fleste voksne er bevisste og målrettede i sine opplæringsvalg og lite interesserte i å bruke mer tid og penger på opplæringen enn strengt tatt nødvendig. Uavhengig av om deltakerne har fått godkjent realkompetanse i deler av læreplanen eller ikke, viser våre resultater at de fleste ønsker mest mulig opplæring. Dette forklarte de med at de var usikre på egen faglige kompetanse. Når lærernes holdning er at deltakerne trenger full opplæring, understøtter de deltakernes dårlige selvbilde og tro på egen kompetanse. Dette blir lett et hinder for å tilrettelegge en avkortet og tilpasset opplæring basert på godkjent realkompetanse.

Fagkonsulentens og lærerens holdning får stor innvirkning både på resultatet av vurderingen og opplæringen, og arbeidet blir personavhengig og sårbart. Der realkompetansevurdering og tilpasset opplæring er en hovedoppgave, prioriteres arbeidet høyere, både med hensyn til faglig utvikling av fagkonsulenter og lærere, bruk av

fleksible opplæringsformer og kvalitetssikring gjennom nettverk. Forståelse av intensjonene med realkompetansevurdering blir tydeligere, og behandlingen av voksne mer konsekvent.



## Fakta

### Engelsk på tvers

Ringsaker kommune og Kvinneuniversitetet på Løten begynte i 2004 å utvikle og utprøve en toårig undervisningsmodell i engelsk for voksne på tvers av grunnskole og videregående opplæring. Opplæringen fører fram til studiekompetanse. Undervisningen varierer mellom nivåene og mellom forelesninger, gruppearbeid, og prosjekter. Motivet for deltakelse er for noen at de skal hjelpe barnebarn med lekser, mens andre trenger kunnskaper i forbindelse med arbeid eller videre studier. Det viktigste er at deltakerne opplever at de blir tatt på alvor og at de har en positiv opplevelse med at de fortsatt kan lære å lære. Det gir økt selvfølelse.

At opplæringen skjer på tvers av opplæringsnivå og er rettet mot personer som ikke har gjennomført eller bare vil forbedre grunnutdanningen sin, er nytt. Nytt var også samarbeidet mellom en offentlig skole og en privat stiftelse. Begge har eksamensrett for grunnskole for voksne, og de samarbeider med Ringsaker videregående skole om standpunkt-karakter og eksamen for grunnkurs i videregående opplæring.

Det var ingen krav om å ta eksamen, men av 33 deltakere meldte seks seg til grunnskoleeksamen for voksne første året, mens fem fikk studiekompetanse i engelsk andre året. Erfaringene er nedfelt i en brosjyre som er distribuert til alle husstandene i kommunen.

### Erfaringsutveksling og samarbeid mellom nivåer og etater

Et argument vi ofte møter i fylkeskommunene, er at realkompetansevurdering og tilpasset opplæring i samsvar med vurderingen er ressurskrevende, både når det gjelder finansiering og personellinnsats. Dessuten tar det tid å utvikle gode, fleksible modeller for tilpasset undervisning.

Denne utfordring har Vox gjort noe med. Vi har derfor invitert fem fylkeskommuner til å samarbeide om å utvikle gode modeller som kan gi overføringsverdi på tvers av fag og fylkeskommuner. Målsettingen er å prøve ut modeller for tilrettelagt og tilpasset opplæring med hensyn til opplæringsformer, som for eksempel nettbaserte tilbud, studieverksted, problembasert opplæring osv. De skal dessuten dokumentere ressursmessige effekter av tilrettelagt opplæring for den enkelte og for fylkeskommunen. Samarbeid og erfaringsdeling er sentrale stikkord for å få dette til, både innad i en fylkeskommune og mellom dem.

Det bør være både i kommunens og fylkeskommunens interesse at opplæring gjennomføres enhetlig og effektivt for å bidra til raskest mulig involvering i samfunns- og arbeidsliv. Det er ingen formelle hindringer for å tilrettelegge opplæring der kommune og fylkeskommune samarbeider om tiltak.<sup>71</sup> Finansieringsordningene kan derimot gjøre det vanskelig å organisere gode og

fleksible opplæringstilbud, siden utgiftene dekkes av ulike forvaltningsnivå og budsjett. Kunnskapsløftet åpner for å ta fag fra videregående opplæring innenfor grunnskoleopplæringen. I enda sterkere grad fokuseres slike kombinasjoner i St.meld. nr. 16 (2006-2007).

Videre foreslås det at voksne som har behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter, kan gjøre dette uten å ta full opplæring i grunnskolefagene, og at opplæringen tilbys der målgruppen nås. Dette vil kunne bidra til å bryte ned skiller som vanskeligjør kombinasjoner på tvers av opplæringsnivå. Mange voksne ønsker og trenger opplæring som ikke nødvendigvis er knyttet til ett bestemt nivå i opplæringssystemet. Tilbakemeldinger fra aktører som har prøvd ut tilbud på tvers av opplæringsnivå, tilsier at tilrettelagt og tilpasset opplæring som imøtekommer deltakernes opplæringsbehov, er økonomisk for samfunnet og økonomisk, motiverende og utbytterikt for deltakerne. Konkrete resultat er i liten grad synliggjort og dokumentert tidligere.

Ovennevnte tenkning omfatter enkeltpersoner og grupper. Fylkeskommunenes rolle og ansvar sett i forhold til NAVs oppgaver og primære målgrupper synes imidlertid uavklart. I den forbindelse har Vox i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet satt i gang en pilotstudie som har til hensikt å få til økt bruk av realkompetansevurdering for arbeidssøkere. Utfordringene i dette prosjektet er å etablere gode rutiner for samarbeid mellom fylkeskommunene og NAV-kontorene, eller sagt på en annen måte, utnytte mulighetene som ligger i grenseflaten mellom arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken til beste for brukerne. Arbeidet skal resultere i anbefalinger som Vox og Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å spre og å implementere nasjonalt i 2008. Spesielt er pilotprosjektene bedt om spesifiserte tall for minoritetsspråklige brukere. Grunnen til dette er at vi ser at denne gruppen har en tendens til å falle utenfor når generelle rutiner for norske brukere blir etablert. Dette vil vi følge spesielt opp.

I St. meld. nr. 27 (2004-2005)<sup>72</sup> pekes det på at realkompetansevurdering er spesielt egnet for innsatte og domfelte i soningskø. For å gjøre realkompetansevurdering (og yrkesprøving) kjent og benyttet i opplæringen innenfor kriminalomsorgen, har Vox fått i oppgave å iverksette et nasjonalt prosjekt.<sup>73</sup> Målet med prosjektet er å ta i bruk realkompetansevurdering mer systematisk som del av opplæringstilbudet til denne gruppen for å etablere og gjennomføre helhetlige og tilrettelagte opplæringsløp. En individuell opplæringsplan basert på realkompetanse vil styrke opplæringen under soning og gjøre det lettere å fortsette opplæringen etter soning i tilfeller der det er nødvendig. Mange av de innsatte har lese- og skriveproblemer. Disse vil vi følge spesielt i denne studien, og her vil nettopp et samarbeid mellom grunnskolenivå og videregående være aktuelt.

Den samme problematikken gjelder for grupper av innvandrere. I tillegg ser vi at enkelte faller mellom rettighetene knyttet til opplæringsloven og introduksjonsloven. For inntak til videregående opplæring kreves gjennomført grunnskole eller

## Fakta

### Matematikk på tvers

Ringsaker kommune og nabokommunene ga i skoleåret 2005-2006 tilbud om matematikk for voksne på grunnskolen eller videregående opplæringsnivå. Å slå sammen læreplanene var tidsbesparende for deltakere med behov for repetisjon og som ønsket å fullføre videregående opplæring på ett år. Samtidig førte det til mer effektiv bruk av læreresressurser. Det ble lagt en årsplan der felles tema for nivåene ble samlet, mens øvrige tema ble holdt i atskilte kurs. Kurset omfattet 4,5 undervisningstimer per uke. Deltakerne kunne delta i studieverksted med og uten veileder.

10 av 25 personer fullførte helt eller delvis, og de opplevde å ha godt læringsutbytte. I tillegg fikk deltakerne økt selvtillit når det gjaldt å søke jobb, ta videre utdanning og å hjelpe barna med lekser. Frafallet skyldtes vansker med tilpasning til arbeidstider, turnus og lignende, og noen opplevde at kurset ikke svarte til forventningene. Det var stram plan for å komme gjennom pensum, noe som gikk ut over dem som trengte mer tid.

Det nye var at læreplanen og årsplanen samlet temaer/lærestoff som var felles i begge nivåer. Dette bidro blant annet til å tydeliggjøre at nivåene har sammenheng, og at det er overkommelig å komme gjennom pensum. Prosjektet viste at det er mulig å kombinere grunnskole og videregående opplæring.

<sup>72</sup> St.meld. nr. 27 (2004-2005). *Om opplæring innenfor kriminalomsorgen. «Enda en vår»*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet

<sup>73</sup> Realkompetansevurdering i opplæringen innenfor kriminalomsorgen. Prosjektperiode: 2007-2010.

tilsvarende.<sup>74</sup> Dette gir imidlertid ingen garanti for at deltakerne har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre videregående opplæring. Voksne i videregående opplæring har ikke rett til spesialundervisning, men tilbudet fra fylkeskommunen skal være tilpasset deltakernes opplæringsbehov og være tilrettelagt for den enkelte.

Behovet for opplæring er svært ulikt, og individuelle behov kan gå på tvers av utdanningsnivå. Det er derfor nødvendig å tilstrebe fleksibel tilrettelegging og mest mulig likebehandling av voksne. For voksne som har utdanning fra andre land, kan det virke demotiverende å skulle starte på laveste nivå for å tilfredsstille det norske skolesystemet. Det samme vil gjelde norske som ikke har fullført grunnskoleopplæringen og står svakt i arbeidslivet. Dette er grupper som trenger stor grad av tilrettelegging både når det gjelder organisering, innhold og fleksibilitet, inkludert det å gi opplæringstilbud på tvers av grunnskole og videregående opplæring.

Samarbeid mellom nivåer og etater er foreløpig ikke godt nok ivarettatt. Utsatte grupper eller grupper som ikke evner å kommunisere sine mål, blir mest utsatt og skadelidende av at det ikke er etablert en god praksis på dette området enda. Vår vurdering er at det er en dårlig ressursutnyttelse og en svakhet ved kompetansepolitikken dersom vi ikke evner å nytte de systemene vi har utviklet bedre.

## Kompetanseutvikling og insentiver

Med bakgrunn i Kompetansereformens uttalte hensikt om å ta i bruk individets samlede kompetanse, kan det være nødvendig å avklare målsettingen med realkompetansearbeidet og endre innretningen på arbeidet deretter. Målsettingen har flere valører og dermed ulike overordnede tilnæringsmåter. For Vox er det å ha fokus på individet en hensiktsmessig tilnæringsmåte fordi den ivaretar både målet om synliggjøring av kompetanse, verdiskaping og mobilitet. Samtidig bidrar også et slikt fokus til å ha oppmerksomhet mot humankapitalen, gjennom at man vurderer og vektlegger alle sider av individets samlede ressurser. Det å styrke enkeltpersoners mulighet til å nyttiggjøre seg sin kompetanse i utdanning, arbeids- og samfunnsnivå, setter krav til samhandling mellom utdanningssystemet og arbeidslivet. Utfordringene er å finne fram til hvilke strategier som er best egnet for å nå ulike grupper av voksne.

Uavhengig av målgruppe er systemet for å dokumentere og verdsette kompetanse en hovedutfordring med flere aktører. Fylkeskommunene har et ansvar for vurdering og verdsetting av realkompetanse og for å utstede kompetansebevis, uavhengig av om formålet er opplæring eller arbeid. De bør derfor ha en særlig interesse av at dokumentasjonen fra andre læringsarenaer er best mulig og må etterspørre denne. Enkelte bransjer og større bedrifter har ofte egne kartleggingsverktøy, det samme har tredje sektor.<sup>75</sup> Det ser imidlertid ikke ut til at verktøyene verken er særlig kjent eller brukt på en måte som skaffer god dokumentasjon ved en realkompetansevurdering. Det kan tyde på at interessen for *utviklingen* av verktøyene er større enn *bruken* av dem.

Voksne er en lite homogen gruppe og er derfor en svak pressgruppe med hensyn til å få innfridd sine opplæringsrettigheter. For å ivareta en individrettet tilnærming i arbeidet med dokumentasjon, vurdering og verdsetting av realkompetanse, er det to hovedinnsatsområder det er viktig å ha oppmerksomhet mot:

74 Jf. forskrift til opplæringslova § 6-10

75 Personlig kompetansedokument (PKD)

**a.** Bedre informasjon, motivasjon og veiledning er en forutsetning. Nye tiltak og virkemidler og klarere ansvars- og arbeidsdeling mellom nivåer og etater er en forutsetning. Regional utvikling og kompetanseheving vil være helt avhengig av en slik samforståelse og tenkning. Imidlertid ser vi at tendensen til å fokusere på utgiftssiden faller lettere enn å se på investering og inntektssiden. Det gjelder for alle parter, utdanningssystemet inkludert.

**b.** Det er viktig å drøfte hensikten med god dokumentasjon av kompetanse og hvordan selve dokumentasjonsarbeidet skal koordineres og kvalitetssikres. Blant annet bør det vurderes om dokumentasjonsarbeidet skal ses i sammenheng med yrkes- og utdanningsveiledning. I så fall bør man se på hvordan dokumentasjonsarbeidet kan knyttes til utviklingen av de planlagte veiledningssentrene i alle fylkeskommunene. En dør for voksne vil sikre en bedre helhetstenkning og tverrgående samarbeid mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Det vil øke tilgjengeligheten, bedre servicen og skape profesjonalitet i arbeidet.

### Flere voksne inn i videregående opplæring!

Slik intensjonen i St.meld. nr. 16 gir bud om, skal voksnes rett til videregående opplæring endres fra fødselsår til alder. Dette er svært positivt og voksne over 25 år kan igjen gis adgang til videregående opplæring dersom denne retten ikke er tatt ut tidligere. På kort sikt kan dette føre til at antallet deltakere øker. Initiativet til en eventuell økning er lagt til individet, i og med at det er den enkelte som må ta initiativ for å utløse sin rett.

I tillegg til å innføre lovendringer som trolig vil øke deltakelsen i videregående opplæring fordi målgruppen utvides, bør det vurderes tiltak for å øke deltakelsen generelt. Ett stimulerings tiltak ville være å gi fylkeskommunene et tilskudd som utløses hvis de øker antall deltakere i videregående opplæring.

Et annet tiltak kunne være å innføre en ordning der arbeidsgiver får refundert deler av den tapte arbeidsfortjenesten for arbeidstakere som tar videregående opplæring og hvor noe opplæring kan skje i arbeidstiden. Også her kan en tenke i retning av at dersom arbeidstakere får permisjon med lønn en viss periode for å ta videregående opplæring, får arbeidsgiver refundert deler av arbeidsgiveravgiften. På denne måten blir det lagt til rette for at arbeidsgiverne får en mer aktiv holdning til kompetanseutvikling. En kombinasjon av de ovennevnte ordningene vil føre til et utvidet samarbeid mellom fylkeskommunene og arbeidslivet.

ISBN 978-82-7724-107-4

Oslo, juli 2007

Redaksjonsgruppe: Bjørg Ilebekk,  
Vigdis Haugerud og Torbjørn Bergane

Anne-Brit Udahl og Katrine Nesje har  
samlet og systematisert stoffet.

Form: Jan Neste Design  
Trykk: Merkurtrykk/1000eks

Foto:

Omslag, s.1, 6, 8: Reg Charity, Corbis/Scanpix

s.10: Mascot

s.16, 18: Image Source/Scanpix

s.25: Gregor Schuster, Corbis/Scanpix

s.28, 30, 40: Ingram Publishing

s.42: Simon Jarratt, Corbis/Scanpix



---

Basis! 2007 gir en status på hovedarbeidsområdene grunnleggende ferdigheter, opplæring for integrering av språklige minoriteter og voksnes rettigheter til grunnopplæringen. Rapporten peker på problemstillinger som har utkrySTALLISERT seg i løpet av det siste året. Samtidig har arbeidet med årets utgave vist oss at flere problemstillinger og utfordringer som ble tatt opp i Basis! 2006 fortsatt er aktuelle og krever et langsiktig arbeid.

Som ledetråd for lesningen av Basis! 2006 stilte vi spørsmålet om synlige strukturer. Voksnes læring har mange aktører og den foregår på ulike nivåer. Vi mener fortsatt det er et overordnet mål å få til mer synlige strukturer for voksnes læring. Permanente behov må ivaretas av faste strukturer, ikke av prosjektmidler.

Årets utgave av Basis! går et steg videre og peker på at svake strukturer fører ofte til sviktende felles forståelse. Et slående trekk innenfor alle de områder Vox arbeider, er at aktørene ofte har ulik begrepsforståelse, noe som gir ulik virkelighetsoppfatning og ulik praksis.

---

**Vox**

Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet  
Olaf Helsets vei 5b, Postboks 6139 Etterstad, 0602 Oslo  
Telefon: 23 38 13 00 • Telefaks: 23 38 13 01  
[www.vox.no](http://www.vox.no) • [postmottak@vox.no](mailto:postmottak@vox.no)

