



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 16

(2015–2016)

Melding til Stortinget

---

Fra utenforskap til ny sjanse

Samordnet innsats for voksnes læring





## Ordforklaringer

- *Arbeids- og velferdsforvaltningen*: Den statlige og kommunale delen av NAV-kontoret.
- *Arbeids- og velferdsetaten*: Den statlige delen av NAV-kontoret.
- *Grunnleggende ferdigheter*: Grunnleggende ferdigheter er avgjørende redskaper for læring og utvikling i opplæring, arbeid og samfunnsliv. Vanligvis uttrykkes grunnleggende ferdighetene som å kunne lese, regne, skrive, bruke digitale verktøy og kunne uttrykke seg muntlig.
- *Grunnleggende kvalifisering*: Kvalifiseringsbegrepet kan forstås på ulike måter i ulike kontekster. I integreringspolitisk sammenheng dreier det seg om å tilegne seg informasjon, kunnskap og ferdigheter slik at man kan delta i arbeid, utdanning og samfunnsliv. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogram, arbeidsmarkedstiltak og utdanning er elementer som kan inngå i den grunnleggende kvalifiseringen. Hvilke tiltak som inngår, er basert på en individuell vurdering.
- *Etterutdanning*: Kortere kurs som ikke gir formell kompetanse.
- *Flyktninger*: Flyktningbegrepet brukes på ulike måter i ulike sammenhenger. I meldingen siktes det til personer som får oppholdstillatelse på grunnlag av en søknad om beskyttelse. Begrepet innbefatter da også personer med opphold på humanitært grunnlag.
- *Ikke-formell opplæring*: Kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelse, samt privattimer og forelesninger/foredrag som ikke inngår i en formell utdanning.
- *Innvandrere*: Personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.
- *Kompetanse*: Evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter og holdninger og hvordan disse brukes i samspill.
- *Kvalifikasjon*: Et formelt læringsutbytte på et visst nivå, som er godkjent av en instans og som kan dokumenteres.
- *Landgruppe 1*: Omfatter land i EU/EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.
- *Landgruppe 2*: Omfatter land i Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.
- *Modul*: Mindre opplæringsenhet som kan avsluttes med en dokumentert vurdering.
- *Norskfødte med innvandrerforeldre*: Personer som er født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere.
- *Personer med innvandrerbakgrunn*: Innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre.
- *Personer med nedsatt arbeidsevne*: Gruppen omfatter personer med redusert evne til å utføre inntektsgivende arbeid eller med vesentlig innskrenkede muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Årsaken til arbeidsevnedsettelse kan omfatte både helsemessige og sosiale forhold. Dette er en administrativ definisjon som utløser tilgang til tjenester og/eller ytelser i Arbeids- og velferdsetaten.
- *Personer med nedsatt funksjonsevne*: Omfatter personer med tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel være nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelse på grunn av allergi, hjerte- og lungesykdommer. Å ha nedsatt funksjonsevne er ikke ensbetydende med å ha nedsatt arbeidsevne.
- *Realkompetanse*: Realkompetanse er all den kompetansen en person har skaffet seg gjennom betalt eller ubetalt arbeid, etterutdanning, fritidsaktiviteter og annet som kommer i tillegg til den kompetansen man har dokumentert gjennom det formelle utdanningssystemet.
- *Realkompetansevurdering*: I en realkompetansevurdering skal det vurderes om den voksnes kompetanse er likeverdig med den kompetansen som oppnås gjennom formell utdanning. Realkompetansevurdering baseres blant annet på dokumentasjon av kompetanse som den voksne har ervervet gjennom erfaringer fra arbeid, kurs i regi av arbeidsplass eller studieforbund og/eller tidligere fullført eller avbrutt utdanning.
- *Videreutdanning*: Opplæring eller studier som gir formell kompetanse.
- *Voksenopplæring*: All organisert opplæring for voksne.
- *Yrkeskvalifikasjoner*: Yrkeserfaring, realkompetanse og formell utdanning.



## Innhold

<b>1</b>	<b>En ny sjanse for voksne .....</b>	<b>9</b>	<b>3.5</b>	<b>Program for Basiskompetanse i arbeidslivet .....</b>	<b>38</b>
1.1	Regjeringens ambisjoner for opplæring for voksne .....	11	3.5.1	Innhold og kvalitet i tilbudene .....	38
1.2	Målgrupper .....	11	3.5.2	Deltakelse i BKA-programmet .....	38
1.3	Organisering av opplæringstilbud og godkjenningstjenester .....	11	3.5.3	Resultater av BKA-programmet ....	38
1.4	Meldingens strategier .....	13	3.5.4	Norskopplæring gjennom BKA-programmet .....	39
1.5	Sammendrag og oppsummering av innsatsområder .....	14	3.6	Læring i regi av frivillige organisasjoner .....	39
<b>2</b>	<b>Voksnes utdanning og deltakelse i arbeidsmarkedet ..</b>	<b>18</b>	3.7	Karriereveiledning .....	40
2.1	Befolkningens utdanning og grunnleggende ferdigheter .....	18	3.8	Utfordringer i opplæringstilbudet for voksne .....	40
2.1.1	Utdanning .....	18	3.8.1	Utfordringer i dagens grunnskoleopplæring for voksne .....	40
2.1.2	Grunnleggende ferdigheter .....	20	3.8.2	Utfordringer i videregående opplæring for voksne .....	42
2.2	Sammenheng mellom kompetanse og deltakelse i arbeidslivet .....	22	3.8.3	Utfordringer med lærernes kompetanse i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring for voksne .....	43
2.2.1	Sammenheng mellom utdanning og arbeid .....	23	3.8.4	Utfordringer med realkompetansevurdering .....	43
2.2.2	Sammenheng mellom grunnleggende ferdigheter og arbeid .....	23	3.8.5	Voksne med lite utdanning deltar minst i opplæring .....	44
2.2.3	Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har lite utdanning .....	24	3.9	Tiltak for fleksibel opplæring tilpasset voksne .....	44
2.2.4	Kompetanse fra utlandet .....	25	3.9.1	Modulstrukturert opplæring for voksne .....	44
2.3	Voksnes deltakelse i opplæring ...	26	3.9.2	Nettbasert opplæring i grunnleggende ferdigheter .....	46
<b>3</b>	<b>Opplæring for voksne .....</b>	<b>29</b>	3.9.3	Mer grunnskoleopplæring til ungdom som behøver det .....	46
3.1	Hva motiverer voksne for læring?	29	3.9.4	Kompetansekrav og kompetanseheving av lærere som underviser voksne .....	47
3.2	Grunnskoleopplæring for voksne	31	3.9.5	Økt tilgang til videregående opplæring .....	47
3.2.1	Voksnes rett til grunnskoleopplæring .....	31	3.9.6	Fagbrev på jobb .....	48
3.2.2	Deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne: Stor økning i andelen innvandrere .....	31	3.9.7	Praksisbrev .....	49
3.3	Videregående opplæring for voksne .....	34	3.9.8	Realkompetansevurdering på andre språk enn norsk .....	50
3.3.1	Generelt om videregående opplæring .....	34	3.9.9	Gjennomgang av opplæringsloven	50
3.3.2	Særlig om videregående opplæring for voksne .....	34	3.9.10	Kunnskap og statistikk om voksne i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring .....	51
3.3.3	Voksnes deltakelse i videregående opplæring .....	35	3.9.11	Et helhetlig system for karriereveiledning .....	51
3.3.4	Resultater av videregående opplæring for voksne .....	36	3.9.12	Kompetansepolitisk strategi .....	51
3.4	Realkompetansevurdering .....	36			
3.4.1	Realkompetansevurdering i grunnskole- og i videregående opplæring .....	37			

<b>4</b>	<b>Grunnleggende kvalifisering for voksne flyktninger og innvandrere</b> .....	53	5.7	Effekter av opplæringstiltak .....	73
4.1	Introduksjonslovens to ordninger	54	5.7.1	Erfaringer med opplæringstiltak i Norge .....	74
4.1.1	Hva kjennetegner deltakerne? .....	56	5.8	Utfordringer ved Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud .	75
4.2	Innvandrere som ikke er omfattet av introduksjonsloven .....	56	5.9	Tiltak for et bedre opplæringstilbud i Arbeids- og velferdsetaten .....	76
4.3	Status for introduksjonsprogrammet .....	57	5.9.1	Nytt to-årig yrkesrettet opplæringstiltak .....	77
4.3.1	Deltakelse i arbeid og utdanning blant tidligere deltakere .....	57	5.9.2	Aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak settes ned ...	78
4.3.2	Lav bruk av utdanning og arbeidsrettede tiltak i programmet .....	58	5.9.3	Bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring .....	79
4.4	Status for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap .....	59	5.9.4	Bruk av arbeidstrening som ledd i opplæring .....	80
4.4.1	Læreplan i norsk og samfunnskunnskap .....	59	5.9.5	Oppsummering: Tre opplæringsvarianter i NAV-kontorenes regi ...	80
4.4.2	Deltakelse, gjennomføring og resultater .....	59	<b>6</b>	<b>Godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner</b> .....	82
4.4.3	Norskopplæring i arbeidslivet .....	60	6.1	Godkjenning av utenlandsk utdanning .....	83
4.4.4	Opplæringstilbudene .....	60	6.1.1	Godkjenning av utenlandsk fagopplæring og utenlandsk fagskoleutdanning .....	83
4.5	Felles utfordringer for begge ordningene .....	60	6.1.2	Vurdering av kvalifikasjoner for opptak til høyere utdanning .....	83
4.5.1	Koordinering og samarbeid .....	61	6.1.3	Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning .....	83
4.5.2	Individuell tilrettelegging .....	61	6.1.4	Faglig godkjenning .....	84
4.5.3	Kompetansen til lærere i norskopplæringen og programrådgivere i introduksjonsprogrammet .....	61	6.2	Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner .....	85
4.5.4	Behov for kunnskap og systematisering av metodikk .....	62	6.2.1	Godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner for søkere fra land i EØS .....	85
4.6	Tiltak for bedre kvalifiseringsordninger for flyktninger og innvandrere .....	62	6.2.2	Godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner for søkere fra land utenfor EØS .....	85
4.6.1	Mer utdanning i ordningene .....	63	6.3	Kompletterende utdanning .....	86
4.6.2	Økt kompetanse blant ansatte i norskopplæringen og introduksjonsprogrammet .....	65	6.4	Tiltak for et enklere system for godkjenningsordninger .....	86
4.6.3	Bedre individuell tilrettelegging og mer arbeidsretting .....	65	6.4.1	Etablere godkjenningsordninger for utenlandsk fagutdanning .....	86
4.6.4	Nasjonale kvalitetsstandarder for norskopplæring .....	67	6.4.2	Styrke UVD-ordningen .....	87
<b>5</b>	<b>Opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten</b> .....	68	6.4.3	Tilgang og likebehandling .....	87
5.1	Arbeidsrettet bistand ved NAV-kontorene .....	68	6.4.4	Styrke tilbudet om kompletterende utdanninger .....	87
5.2	Tiltaksbruk og målgrupper .....	69	6.4.5	Mer kunnskap og statistikk om godkjenningsprosesser og utdanning fra utlandet .....	88
5.3	Dagens opplæringstilbud i Arbeids- og velferdsetaten .....	70	6.4.6	Kompetanseheving i førstelinjetjenestene .....	89
5.4	Mindre bruk av opplæringstiltak .	71	6.4.7	Bevissthet og ansvar i arbeidslivet .....	89
5.5	Hvem deltar og hva slags opplæring er det som tilbys? .....	71			
5.6	Mulige årsaker til mindre bruk av utdanningstiltaket .....	72			

<b>7</b>	<b>Støtte til livsopphold for voksne i utdanning</b> .....	90	9.1.1	Forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne .....	101
7.1	Muligheter innenfor Lånekassens ordninger .....	90	9.1.2	Kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter og utvikling av et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter	102
7.1.1	Støtte til grunnskoleopplæring og videregående opplæring .....	90	9.1.3	Støtte til livsopphold for voksne med behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring .....	102
7.1.2	Flyktningstipendet .....	91	9.1.4	Etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring .....	102
7.1.3	Stipend til personer med redusert funksjonsevne .....	91	9.1.5	Rettigheter til videregående opplæring .....	102
7.2	Andre livsoppholdsytelser .....	91	9.1.6	Fagbrev på jobb .....	102
7.3	Utfordringer ved dagens støtteordninger .....	91	9.2	Økonomiske og administrative konsekvenser på Justis- og beredskapsdepartementets område	103
7.3.1	Begrensninger i lånekassens ordninger .....	91	9.2.1	Tilby kompetanseheving til lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven .....	103
7.3.2	Andre livsoppholdsytelser har ikke utdanning som formål .....	94	9.3	Økonomiske og administrative konsekvenser på Arbeids- og sosialdepartementets område .....	103
7.4	Tiltak: Ekspertutvalg .....	94	9.3.1	Nytt to-årig yrkesrettet opplæringstiltak .....	103
<b>8</b>	<b>Samarbeid mellom sektorene</b> ..	95	9.3.2	Styrking av arbeidsmarkedsoplæringen .....	104
8.1	Status for samarbeidet .....	95	9.3.3	Arbeidspraksis kombinert med opplæring .....	104
8.1.1	Samarbeid om kvalifiserings-tiltakene for nyankomne innvandrere .....	95	9.3.4	Økt bruk av ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak .....	104
8.1.2	Samarbeid mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene .....	95	9.3.5	Administrative konsekvenser .....	104
8.2	Utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet .....	96	<b>10</b>	<b>Oversikt over tiltakene</b> .....	105
8.2.1	Utfordringer i samarbeid om kvalifiseringstiltakene for nyankomne innvandrere .....	96	<b>Vedlegg</b>		
8.2.2	Utfordringer i samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten .....	96	1	Oversikt over aktørene .....	108
8.3	Tiltak for bedre tverrsektorielt samarbeid .....	97	<b>Litteraturliste</b> .....		110
8.3.1	Felles verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter .....	97			
8.3.2	Samarbeid om modulstrukturert opplæring for voksne .....	98			
8.3.3	Koordinert implementering av tiltak .....	100			
<b>9</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	101			
9.1	Økonomiske og administrative konsekvenser på Kunnskapsdepartementets område .....	101			







DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 16

(2015–2016)

Melding til Stortinget

---

## Fra utenforskap til ny sjanse

### Samordnet innsats for voksnes læring

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 19. februar 2016,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

## 1 En ny sjanse for voksne

Det norske samfunnet og arbeidslivet kjennetegnes av høy yrkesdeltakelse og en befolkning med høy kompetanse. Likevel står en betydelig andel av befolkningen utenfor eller i fare for å falle utenfor arbeidslivet, og arbeidsledigheten er økende. Kompetanse er en kilde til selvstendighet, sosial mobilitet og deltakelse. Samtidig byr kunnskaps-samfunnet på utfordringer. Når kompetanse i større grad påvirker livet til den enkelte, blir også konsekvensene større for dem som faller utenfor.

Flere trekk ved samfunnsutviklingen bidrar til behov for omstilling. Lavere aktivitet i petroleums-næringen fører til omstillingsutfordringer i økonomien. Jobber forsvinner også som en følge av internasjonal konkurranse og arbeidsdeling, teknologiske endringer og robotisering. I en slik situasjon er det viktig at arbeidsstyrken har kompetanse som bidrar til nødvendig omstillingsevne.

Demografiske endringer fører til at andelen eldre øker i forhold til andelen i arbeidsfør alder. Høy deltakelse i arbeidslivet er en forutsetning for å opprettholde et godt velferdstilbud. Det er derfor viktig å inkludere flest mulige i arbeidslivet.

Fra høsten 2015 har det kommet et høyt antall asylsøkere til Norge. Dette vil få betydning for arbeidsmarkedet i årene framover. Regjeringen vil legge til rette for at de som får opphold raskt lærer seg norsk og deltar i arbeidsmarkedet. Dette vil føre til større etterspørsel etter opplæring og kvalifisering, og understreker betydningen av effektive ordninger tilpasset målgruppen.

Flere samfunnsutfordringer gjør det altså nødvendig å bedre voksnes muligheter til å styrke sin kompetanse, øke mulighetene deres til å delta i opplæring og få sin medbrakte kompetanse godkjent. Målet for regjeringen er at den enkelte skal ha kompetanse som danner grunnlag for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. For å nå dette målet skal regjeringen utvikle en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke godkjent kompetanse. Mange av utfordringene går på tvers av sektorlinjer. Derfor er denne meldingen utarbeidet i fellesskap av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Utenforskap i betydningen av å stå utenfor arbeidsliv og utdanning, har store omkostninger for den enkelte og for samfunnet. En viktig årsak til at personer faller utenfor arbeidsmarkedet er mangel på kompetanse. Det går tydelige sosiale og økonomiske skillelinjer mellom personer som har gode grunnleggende ferdigheter og fullført videregående opplæring, og dem som mangler dette. Jo bedre grunnleggende ferdigheter, desto større er sannsynligheten for å være sysselsatt.

Å tilegne seg kompetanse er viktig i seg selv og er med på å legge grunnlaget for et godt liv, videre utdanning og aktiv deltakelse i samfunnet. Det er en tydelig sammenheng mellom gode grunnleggende ferdigheter og deltakelse i demokratiske prosesser og i samfunnslivet for øvrig. Gode og trygge levekår med reell mulighet for deltakelse i samfunns- og arbeidsliv, er også sentrale forutsetninger for å forebygge konflikt og ekstremisme i samfunnet.

Kompetanse er viktig for å få tilgang til arbeidslivet. Arbeidslivet er samtidig en viktig arena hvor den enkelte kan få brukt sine ressurser, oppleve mestring og delta i opplæring og kompetanseutvikling. Arbeid kan i mange tilfeller gi bedre psykisk og fysisk helse. I tillegg har voksne som deltar i arbeidslivet, og som har egen inntekt og tilgang på opplæring, bedre muligheter til å sørge for gode oppvekstvilkår for barna sine enn dem som står utenfor arbeidslivet. Strategier og tiltak rettet mot voksne med svak kompetanse, liten tilknytning til arbeidslivet og mot personer som ikke har fått godkjent medbrakt kompetanse, vil derfor kunne fremme sosial mobilitet og på lang sikt hindre at fattigdom går i arv. Det vil kunne ha betydning for barns utvikling og læring senere i livet, og deres muligheter i arbeidslivet.

Det er viktig å ta i bruk ressursene innvandrere bringer med seg, og sørge for at innvandreres kompetanse raskt kommer til nytte i arbeidslivet. Gode muligheter for kvalifisering, opplæring og rask godkjenning av medbrakt kompetanse er sentrale faktorer for å lykkes med integreringsarbeidet – særlig i en periode hvor det kommer mange flyktninger til landet. Kvalifiseringsløpene for innvandrere som har behov for opplæring og utdanning, må være fleksible og effektive. I tillegg til tiltak som legges fram i denne meldingen, ser regjeringen behov for å videreutvikle integreringspolitikken ytterligere for å bidra til at de som nå får opphold i Norge, i større grad, og raskere, kommer i arbeid eller utdanning. Regjeringen tar sikte på å legge fram en egen melding om integre-

### **Boks 1.1 Voksnes læring i historisk kontekst**

Voksnes læring og særlig utfordringen med å øke deltakelsen i opplæring blant voksne med lite utdanning, har blitt omtalt i en rekke meldinger og utredninger. Siden slutten av 1990-tallet har voksne stadig fått bedre rettigheter til opplæring, med innføring av rett til videregående opplæring i 2000, rett til grunnskoleopplæring i 2002, og rett til realkompetansevurdering. Internasjonale undersøkelser har fra slutten av 1990-tallet satt voksnes lese- og regneferdigheter på agendaen. Med innføring av program for Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) i 2006 har mange arbeidstakere fått bedre tilgang til opplæring i lesing, skriving, regning og ikt.

I løpet av de siste tiårene har innvandrere blitt en stadig større del av målgruppen for tiltak rettet mot voksne med behov for opplæring. Det er nå over ti år siden introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ble lovfestet. Introduksjonsordningen innebar betydelige endringer i det kommunale integreringsarbeidet, og nyankomne innvandrere har fått et mer systematisk tilbud om kvalifisering. Gjennom den aktive arbeidsmarkedspolitikken kan utsatte grupper med behov for opplæring for å komme i jobb, få tilbud om nødvendige og hensiktsmessige kvalifiseringstiltak.

Til tross for flere meldinger til Stortinget og tiltak de siste tiårene gjenstår hovedutfordringen i dag: Voksne med svak kompetanse deltar mindre enn andre voksne i opplæring og i arbeidslivet. Tidligere meldinger har ikke sett voksnes behov for opplæring og innvandreres kvalifiseringsbehov i sammenheng og har heller ikke drøftet hvordan virkemidlene i kompetansepolitikken, integreringspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken kan virke bedre sammen.

ringspolitikk for Stortinget våren 2016. Regjeringen har også nedsatt et ekspertutvalg for å skissere langsiktige konsekvenser av høy innvandring for det norske samfunnet.

## 1.1 Regjeringens ambisjoner for opplæring for voksne

---

Regjeringen har som ambisjon å utvikle et kunnskapssamfunn der voksne som har problemer med å få varig tilknytning til arbeidslivet, får tilgang til opplæring som gir kompetanse som arbeidslivet har behov for. Det innebærer at voksne med svak kompetanse får identifisert sine kompetansebehov og får tilgang til tilbud som dekker behovene. Hver enkelt har et ansvar for å skaffe seg kunnskap og ferdigheter som det er behov for i arbeidslivet. Myndighetene skal legge forholdene til rette, men samtidig kreve en aktiv innsats av den enkelte. Regjeringen ønsker å innføre tiltak som samlet sett skal sørge for at alle voksne som trenger det, skal få hjelp til å kartlegge sin kompetanse, og få god veiledning om hvilken opplæring de trenger for å kunne få arbeid. Den enkelte skal, ved behov, få nødvendige, fleksible og tilpassede tilbud om opplæring som kan føre dem nærmere arbeid, for eksempel kurs i lesing og skriving og opplæring innenfor fag- og yrkesopplæring. Opplæringstilbudet skal i størst mulig grad være arbeidsrettet og kunne kombineres med arbeid. For å sikre at personer med kompetanse fra utlandet får tatt denne i bruk raskest mulig, er det et mål at ingen skal vente i lang tid for å få godkjent sin medbrakte kompetanse, og at den enkelte raskt skal få identifisert hvilken kompetanse som er nødvendig for å få en godkjenning.

For å nå denne ambisjonen blir det viktig med et bredt samarbeid med både arbeidstakere og arbeidsgivere. Regjeringen vil derfor samarbeide med partene i arbeidslivet og andre aktører om en kompetansepolitisk strategi som skal legge grunnlag for å heve kompetansenivået til både enkeltmennesker og virksomheter.

## 1.2 Målgrupper

---

Målgruppen for denne meldingen er voksne som har lite utdanning eller svake ferdigheter og som står i fare for å falle ut av, eller som har problemer med å komme inn i arbeidslivet. Dette er en sammensatt gruppe. Det kan være unge voksne som verken er i jobb eller i utdanning. Det kan være personer som har for lav utdanning, for svake grunnleggende ferdigheter og/eller norskerferdigheter til å kunne oppfylle kravene i arbeidslivet. Det kan også være innvandrere som ikke får godkjent den kompetansen de har med fra utlandet.

Tidlig innsats overfor barn og unge i barnehage, grunnskole og videregående opplæring er avgjørende for å hindre utenforskap i voksen alder. Denne meldingen tar ikke for seg grunnopplæring for barn og unge eller frafall i videregående opplæring for unge. Regjeringens strategier og tiltak for å forebygge frafall i videregående opplæring er kort omtalt i boks 1.2.

Det finnes flere årsaker til utenforskap enn mangel på kompetanse. Helseproblemer kan blant annet bidra til at voksne faller utenfor arbeidslivet. Samtidig kan mangel på mestring og problemer med å få innpass i arbeidslivet, føre til helseproblemer. En blanding av helseproblemer og lite kompetanse kan slik være medvirkende til utenforskap. Helseutfordringer er ikke et hovedtema i denne meldingen, men meldingen inneholder noen tiltak som skal bidra til at flere som har en kombinasjon av helseproblemer og manglende kompetanse, kan få et bedre opplæringstilbud.

Andre årsaker til utenforskap behandles ikke i denne meldingen, men regjeringen har flere strategier for å forebygge og forhindre utenforskap. Dette inkluderer tiltak mot fattigdom, både blant barn og voksne, samt tiltak for personer som ikke kommer inn i arbeidslivet på grunn av for eksempel ulike funksjonsnedsettelse, rusproblemer og ulike former for diskriminering. Regjeringen har også tiltak for å fremme entreprenørskap og slik stimulere til at flere deltar i arbeidslivet og bruker sin kompetanse.

Mange av tiltakene i meldingen er utformet med tanke på fleksibilitet og individorientering og bør derfor kunne treffe ulike målgruppers behov.

## 1.3 Organisering av opplæringstilbud og godkjenningstjenester

---

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for ulike deler av de tjenestene som skal motvirke utenforskap og bidra til læring og kvalifisering som kan gi den enkelte innbygger et godt fotfeste i arbeidslivet. Kunnskapsdepartementet har ansvar for både utdanningspolitikken og koordineringen av regjeringens tverrgående kompetansepolitikk. Den tverrgående kompetansepolitikken er den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og arbeidslivet. Virkemidler og ansvar ligger i Kunnskapsdepartementet og under andre departementer, samt hos partene i arbeidslivet, regionale og lokale myndigheter, frivilligheten og hos andre aktører. Dette

### Boks 1.2 Strategier og tiltak mot frafall i videregående opplæring

Gjennomføringen i videregående opplæring har vært stabil til tross for stor innsats over mange år for å redusere frafallet. Om lag 70 prosent gjennomfører og består i løpet av fem år.

Innsatsen mot frafall må starte tidlig. Regjeringen lanserte høsten 2015 to nye strategier, Tett på realfag – Nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnopplæringen (2015–2019) og Språkløyper – nasjonal strategi for språk, lesing og skriving (2016–2019).

Realfagsstrategien skal mobilisere og forplikte barnehager, skoler, barnehageeiere og skoleeiere til forbedring lokalt. Et sentralt tiltak er realfagskommuner. Kommunene som har fått status som realfagskommuner, skal være forbilder når det gjelder å utvikle en lokal strategi for å arbeide systematisk med å forbedre kompetansen og resultatene i realfag fra barnehage til fullført grunnskole. Strategien har også særskilte tiltak for lavt presterende og høyt presterende elever. I budsjettet for 2016 er det satt av 46 mill. kroner til oppfølging av ny realfagsstrategi og realfagskommuner. I tillegg er det satt av 80 mill. kroner til å utvide timetallet i naturfag på 5.–7. trinn med en time fra høsten 2016. Økningen av timetallet er en del av satsingen på realfag.

Gjennom Språkløyper skal det satses systematisk og helhetlig på språk, lesing og skriving i både barnehage og skole. Strategien inneholder tre hovedtiltak; introduksjonssamlinger for barnehager og skoler, gratis nettbaserte kompetanseutviklingspakker og mulighet for å søke om støtte til lokalt nettverksarbeid og ressurspersoner i kommunene. Målet er å bidra til å styrke alle barns og elevers språk- og tekstkompetanse og å gjøre personalet bedre i stand til å identifisere og tilrettelegge for barn og elever med språk-, lese- og skrivevansker.

Regjeringen vil videreføre satsingen på ungdomstrinnet gjennom Ungdomstrinn i utvikling 2012–2017. Kunnskapsdepartementet har satt av om lag 155 mill. kroner til satsingen i 2016. Satsingen består av skolebasert kompetanseutvikling i klasseledelse, lesing, skriving og regning.

Program for bedre gjennomføring ble lansert i oktober 2014 som et særskilt tiltak for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Programmet skal utvikle, formidle og implemen-

tere effektive tiltak som både forebygger frafall og tilbakefører ungdom som har falt ut av ordinær videregående opplæring. Målgruppen er elever med høy risiko for frafall (for eksempel elever med mye fravær og/eller svake karakterer) og ungdom som står utenfor opplæring og arbeid.

Selv om årsakene til frafall ofte oppstår tidlig i opplæringsløpet, er det store forskjeller mellom videregående skoler i evnen til å få ungdom til å fullføre og bestå. Dette viser at det er mye å hente på også å rette innsatsen mot videregående nivå. Program for bedre gjennomføring skal både bidra til økt kunnskap om hva som er gode tiltak for å øke gjennomføringen og til å videreutvikle gjennomføringsarbeidet i den enkelte fylkeskommune. Alle fylkeskommunene deltar i et nasjonalt nettverk som blir ledet av Kunnskapsdepartementet. En viktig del av programmet er å iverksette forskning for å få mer sikker kunnskap om hva som øker gjennomføringen i videregående opplæring. I tillegg inkluderer programmet flere nasjonale tiltak som blant annet forsøk med kvalifiseringskurs for å hjelpe elever med å få læreplass, ordningen med praksisbrev og kombinasjon av videregående opplæring og tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten.

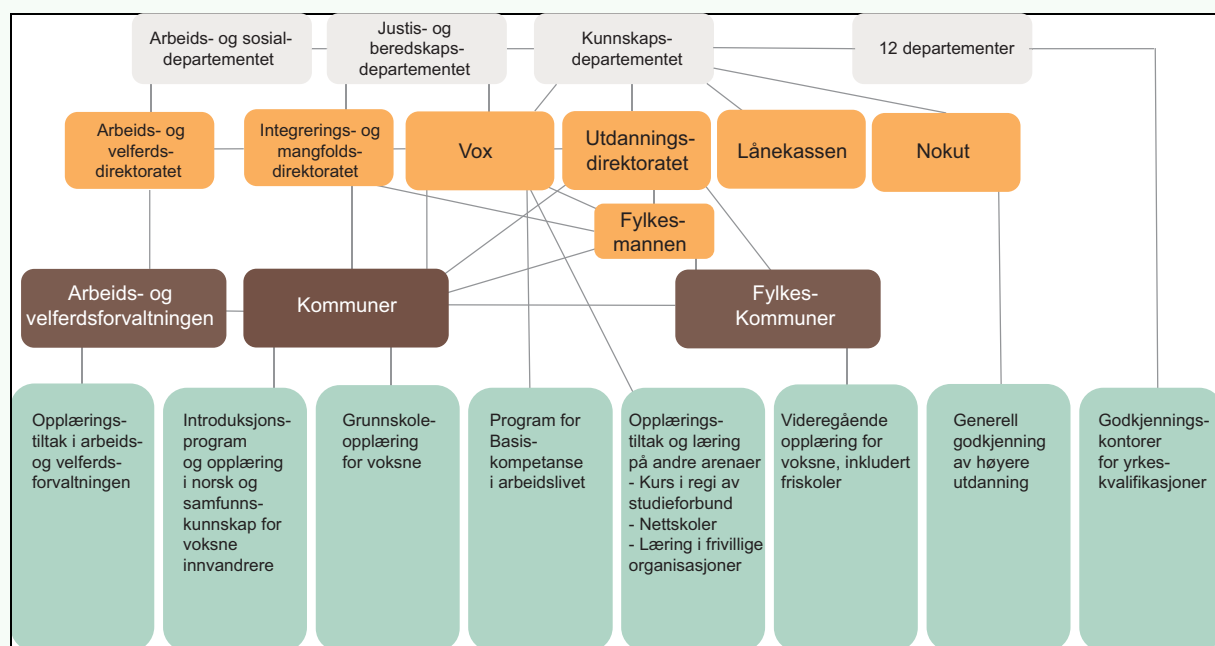
Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid er viktig for å hjelpe utsatte barn. For å styrke det arbeidet kommunene og fylkeskommunene gjør med utsatte barn og unge under 24 år, har Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet etablert en felles femårig satsing. 0–24-samarbeidet (2015–2020) skal avdekke felles utfordringer og fremme felles tiltak og strategier for bedre oppfølging av barn og unge.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å samordne sine regelverk og virkemidler for å forenkle og styrke den tverrfaglige innsatsen overfor målgruppen. Det overordnede målet er bedre samhandling i stat og kommune om tiltak for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

### Boks 1.3 Oversikt over organisering av opplæringstilbud og godkjenningstjenester

Det finnes en rekke offentlige opplæringstilbud for voksne. Figuren under gir en forenklet oversikt over hvilke offentlig organiserte eller finansierte opplæringstilbud og tjenester som finnes for voksne som trenger opplæring eller å få sin

kompetanse godkjent. Strekene angir de viktigste relasjonene, og skiller ikke mellom formell styring, samarbeid og kommunikasjon. I vedlegg 1 finnes en beskrivelse av de mest sentrale aktørene i figuren og deres ansvar og oppgaver.



Figur 1.1 Organisering av opplæringstilbudene og godkjenningstjenestene

gjelder også opplæringstilbud for voksne med svak kompetanse. Gjennom utdanningspolitikken har Kunnskapsdepartementet hovedansvar for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, og i kompetansepolicyen har departementet særskilt ansvar for å stimulere til læring i arbeidslivet og i frivilligheten. Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for opplæring gjennom arbeidsmarkedspolitikken. Dette ansvaret er i hovedsak rettet mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne når opplæring er den bistand som er nødvendig for å komme i arbeid. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for opplæringen som er del av den særskilte integreringspolitikken, hvor de sentrale tiltakene i stor grad er rettet mot flyktninger og andre grupper av nyankomne innvandrere. Justis- og beredskapsdepartementet har også ansvar for samordning av integreringspolitikken, mens den enkelte sektormyndighet har ansvar for at det ordinære

tjenestetilbudet også tilpasses innvandrere og barna deres.

#### 1.4 Meldingens strategier

Kunnskapsdepartementets, Justis- og beredskapsdepartementets og Arbeids- og sosialdepartementets ordninger bidrar på ulikt vis til at folk kommer i arbeid, at arbeidslivet får dekket sitt behov for kompetent arbeidskraft, og til å nå det overordnede målet om at den enkelte skal ha kompetanse som danner grunnlag for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. For å lykkes med måloppnåelsen er det behov for å forbedre dagens ordninger, både kvaliteten innenfor de enkelte ordningene og samspillet mellom de ulike tjenestene. Meldingen skal utvikle en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke godkjent kompetanse.

Med sikte på en mer helhetlig politikk vil meldingen legge til grunn følgende hovedprinsipper:

1. Individorienterte og fleksible løsninger tilpasset voksne
2. Tverrsektorielt samarbeid

*Individorienterte og fleksible løsninger tilpasset voksne:* Tjenestene i utdanningssektoren, arbeidsmarkedsetaten og på integreringsområdet må tilpasses individenes reelle behov for kompetanse og være fleksible og tilpasset voksnes liv. Den enkeltes behov for kompetanse og opplæring endrer seg i takt med samfunnsutviklingen og arbeidslivets behov. Når arbeidslivet stiller høyere krav til kompetanse, vil dette også påvirke den enkeltes kompetansebehov. Derfor er det viktig at en helhetlig politikk tar utgangspunkt i arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse og vurderer hvordan eksisterende tiltak, tilbud og regelverk best kan tilrettelegges slik at enkeltpersoner får den kompetansen de trenger for å få arbeid.

Selv om det er lange tradisjoner for å gi voksenopplæring i Norge, er utdanningssystemet preget av at det i hovedsak er bygget opp rundt barn og unges behov for en grunnutdanning. Voksne har ofte behov for fleksible opplæringstilbud som kan kombineres med arbeid og familie. Voksne har økonomiske forpliktelser og trenger som regel opplæringsløp som kan føre til raskest mulig overgang til arbeid og selvforsørgelse. Det gir liten mening å skille skarpt mellom utdanning og arbeid. Ofte er det en kombinasjon som er nødvendig. Derfor er det viktig å utvikle arbeidsrettede og praksisnære tilbud der voksne kan få opplæring eller språktrening på arbeidsplassen samtidig som de får verdifull arbeidserfaring. En slik tilnærming er fruktbar både for de som er i arbeid og for voksne som deltar i utdanning, opplæring eller i andre tiltak.

En samordnet og helhetlig politikk som tar utgangspunkt i individenes behov, vil måtte ta høyde for at Norges befolkning har endret seg i løpet av de siste tiårene. Blant annet har høy innvandring over mange år ført til at mange av dem som trenger tjenester fra utdanningssektoren eller arbeidsmarkedsforvaltningen i dag, har en annen bakgrunn enn dem som tidligere har benyttet disse tjenestene. En mer mangfoldig befolkning stiller høyere krav til at tjenestene, enten det er i utdanningssektoren eller i arbeidsmarkedsforvaltningen, kan tilby tiltak og opplæring som trefrer de nye målgruppenes behov. Det innebærer også at informasjon og veiledning om utdanningsmuligheter og kompetansebehov må differensieres og tilpasses den enkelte.

*Tverrsektorielt samarbeid:* Ansvar for voksnes læring er delt mellom flere departementer og politikkområder. Selv om sektorene har de samme overordnede målene, kan målkonflikter og ulike regelverk stå i veien for de gode løsningene. For å lykkes med nødvendig samarbeid lokalt er det viktig at det nasjonale nivået tydeliggjør og avklarer fordeling av ansvar og oppgaver mellom de ulike sektorområdene og uttrykker forventninger til samarbeid lokalt. Det er også behov for å sette klare mål og stake ut en tydelig retning for alle aktørene. Felles verktøy, kunnskap og standarder på tvers av sektorene vil også kunne bidra til et bedre grunnlag for samarbeid.

## 1.5 Sammendrag og oppsummering av innsatsområder

Meldingen har tre hovedinnsatsområder som til sammen skal skape bedre tilgang til opplæring for voksne og et bedre grunnlag for samarbeid mellom utdannings-, integrerings-, og arbeidsmarkedsmyndighetene.

### *Bedre opplæring for voksne med svake grunnleggende ferdigheter*

Det er behov for å skape en mer fleksibel og individorientert opplæring som er utviklet på voksnes premisser og som kan gi raskere overgang til arbeid og/eller videregående opplæring. Regjeringen vil iverksette flere tiltak som til sammen skal bidra til at voksne med svake grunnleggende ferdigheter skal få identifisert sine opplæringsbehov og få et relevant opplæringstilbud.

Tall fra den internasjonale undersøkelsen av lese- og tallforståelse (PIAAC) viser at om lag 12 prosent av norske voksne har svake leseferdigheter og kan betegnes som svake lesere. Dette tilsvarer rundt 400 000 personer. Det er en klar sammenheng mellom grunnleggende ferdigheter og deltakelse i arbeidslivet. Mange voksne har behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter og sitt faglige grunnlag, enten som forberedelse til videregående opplæring eller for å bedre sin posisjon på arbeidsmarkedet.

Regjeringen vil sette i gang utvikling av kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter som kan benyttes på tvers av sektorene og som kan bidra til at behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter kan avdekkes og følges opp av ulike opplæringsaktører. Et nettbasert opplæringstilbud i lesing, regning og skriving skal

utvikles som et lavterskeltilbud til personer som foretrekker en nettbasert løsning.

Regjeringen vil også sette i gang forsøk med forberedende voksenopplæring, det vil si modulstrukturert opplæring på grunnskolenivå. Voksne er ofte lite motiverte for tradisjonell opplæring i grunnskolenes fag. Voksne er vanligvis også opptatt av å komme raskest mulig ut i arbeid. Opplæringsløpet kan bli unødvendig langt for dem som trenger grunnskoleopplæring for voksne. Modulstrukturert opplæring skal gjøre det enklere å veksle mellom opplæring og arbeid og andre forpliktelser. Voksne med innvandrerbakgrunn utgjør i dag over 90 prosent av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Det skal derfor utvikles læreplaner for forsøkene som er bedre tilpasset voksnes behov, også behovene til voksne innvandrere.

Regjeringen ser behov for å styrke muligheten for å få kurs i grunnleggende ferdigheter i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten vil også delta i forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring. Voksne med lite utdanning og/eller svake grunnleggende ferdigheter er overrepresentert blant personer tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten. Ledige og personer med nedsatt arbeidsevne kan få opplæring gjennom Arbeids- og velferdsetaten dersom de vurderes til å ha behov for kvalifisering for å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsetatens tiltakstilbud har imidlertid vist seg å være vanskelig å dra nytte av for mange arbeidssøkere med svake grunnleggende ferdigheter.

#### *Regjeringen vil*

- utvikle verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter
- utvikle et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter
- gjennomføre forsøk med forberedende voksenopplæring, inkludert utvikling av nye læreplaner og moduler som er tilpasset voksne – også voksne med et annet morsmål enn norsk
- at Arbeids- og velferdsetaten skal delta i forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring
- utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter

#### *Bedre muligheter for videregående opplæring*

Blant voksne mellom 25 og 66 år er det rundt 560 000 personer som har grunnskole som høy-

este fullførte utdanning, tilsvarende om lag 20 prosent. Videregående opplæring, spesielt fag- og yrkesopplæring, øker mulighetene for å få et stabilt fotfeste i arbeidslivet. Opplæring av en viss varighet som kan gi formell kompetanse, gir også god effekt på overgangen til arbeid for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. I dag er det noen grupper som ikke har rett til videregående opplæring, og som derfor har større risiko for å havne utenfor arbeidslivet.

Framskrivninger av behov for kompetanse tilsier at etterspørselen etter personer med yrkesfaglig utdanning vil øke. Regjeringen mener derfor det er behov for å styrke mulighetene for voksne til å ta videregående opplæring, og vil derfor iverksette tiltak for å gjøre videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, mer tilgjengelig for voksne.

Regjeringen vil utvide retten til videregående opplæring. I første omgang vil regjeringen ta sikte på å fjerne begrensninger i retten som har virket særlig urimelige.

Voksne har andre behov for fleksibilitet og inntekt under opplæring enn ungdom. Regjeringen vil derfor etablere en ny vei til fag- og svennebrev for voksne som gir mulighet til å kombinere opplæring med arbeid og inntekt. For å gjøre det enklere å kombinere utdanning med arbeid og andre aktiviteter skal det også igangsettes forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Mange arbeidssøkere vil ha behov for en videregående opplæring for å få stabil tilknytning til arbeidslivet. Regjeringen ønsker å prioritere yrkesrettet opplæring innenfor Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak. Gjennom innføring av et to-årig opplæringstiltak vil flere voksne som faller utenfor dagens lovverk, kunne få et tilbud om yrkesfaglig utdanning. Fleksible ordninger som tillater voksne å ta opplæring i form av moduler, vil også kunne gjøre det enklere for Arbeids- og velferdsetaten å benytte tilbud om videregående opplæring som tiltak for arbeidssøkere.

#### *Regjeringen vil*

- foreslå at opplæringsloven endres slik at ungdomsretten til videregående opplæring går direkte over i voksenretten
- vurdere å endre opplæringsloven slik at voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet og som ikke får denne anerkjent i Norge, får rett til videregående opplæring

- etablere en ordning med fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet, som en alternativ vei til fag- og svennebrev
- gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer
- styrke tilbudet til arbeidssøkere gjennom et to-årig yrkesrettet opplæringstiltak for personer over 19 år med svake grunnleggende ferdigheter, og som står uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven
- senke aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak fra 26 år til 22 år for personer med nedsatt arbeidsevne

#### *Bedre kvalitet i de særskilte tilbudene til innvandrere*

Kompetansenivået og behovet for opplæring varierer betydelig blant personer med innvandrerbakgrunn. Innvandrere er overrepresentert blant personer med lang høyere utdanning. Samtidig har en større andel innvandrere lav utdanning og svake grunnleggende ferdigheter, sammenliknet med resten av befolkningen. Innvandrere vil ha mange av de samme behovene for opplæring som andre voksne. Mange har i tillegg behov for norskopplæring, og en del har behov for arbeidsrettede tiltak. Det er en utfordring at mange som har utdanning og kompetanse fra utlandet, har problemer med å få denne godkjent, og at Norge dermed går glipp av kompetent arbeidskraft.

De særskilte kvalifiseringsordningene for flyktninger og innvandrere består i hovedsak av introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og Jobbsjansen. Alle ordningene stiller store krav til individuell tilrettelegging. Dette er ofte krevende for kommunene å få til. Når det gjelder introduksjonsprogrammet er det betydelige forskjeller mellom kommunene i både praksis og resultater.

Det er behov for å heve kvaliteten og bedre effektiviteten i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Regjeringen vil gjennomføre tiltak som gir deltakerne i disse ordningene bedre muligheter til å skaffe seg en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet, blant annet gjennom å øke arbeidsrettingen. At lærerne i norskopplæringen har relevant faglig spisskompetanse, har også stor betydning for kvaliteten i opplæringen.

Det er også viktig at utdanning lar seg kombinere med deltakelse i de særskilte kvalifiseringsordningene. For svak kobling mellom introduksjonsprogram, norskopplæring, grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne og

arbeidsmarkedsopplæring kan føre til at opplæringen den enkelte mottar, blir lite helhetlig, og i mange tilfeller tar unødvendig lang tid. Modulstrukturert opplæring kan være enklere å kombinere med andre ordninger, som igjen kan bidra til raskest mulig overgang til arbeidslivet. For innvandrere som har behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten, kan norskopplæring som del av arbeidsmarkedstiltak være nødvendig.

Mange innvandrere vil ha behov for å få godkjent medbrakt kompetanse i Norge. For dem som må forholde seg til de ulike godkjenningsordningene kan dagens systemer virke uoversiktlige, og prosessen fram til godkjenning kan bli lang. Dette bidrar til at mange innvandrere ikke effektivt får brukt eller videreutviklet sin kompetanse.

Det er derfor behov for å bedre godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og bidra til enklere tilgang til informasjon for personer som trenger godkjenning av medbrakt kompetanse. Dette vil også være tema i den kommende integreringsmeldingen.

#### *Regjeringen vil*

- legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet
- fjerne begrensningen om at kun deler av videregående opplæring kan inngå i introduksjonsprogrammet
- utrede hva som bør være minimumsinholdet i introduksjonsprogrammet, særlig for å øke bruken av arbeidsrettede tiltak
- utrede om introduksjonsloven skal endres for å øke bruken av muligheten til å forlenge programmet utover to år, til inntil tre år
- vurdere hvordan deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som har omsorgspermisjon, kan følges tettere opp for å motivere dem til å gjenoppta kvalifiseringen etter permisjonen
- innføre krav om at lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven, skal ha faglig fordypning i relevante fag. Det må utredes hvordan kompetansekrav skal innføres, og hvilke dispensasjonsordninger som eventuelt skal gjelde
- utvikle felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i samarbeid mellom utdannings- og integreringssektoren
- prøve ut opplæring i moduler fra grunnskole og videregående opplæring i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet som en del av for-



- søk med modulstrukturert opplæring for voksne
- endre reglene for hva som skal gi fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i forskrift til introduksjonsloven
- gjennomgå regelverkene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og opplæring for voksne etter opplæringsloven for å fjerne eventuelle formelle hindringer for samordning av opplæring etter de to regelverkene
- utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i arbeidsrettet norskopplæring
- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring
- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning
- vurdere tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulerte yrker. Arbeidet vil inkludere en vurdering av en informasjonsportal
- styrke tilbudet om kompletterende utdanninger i høyere utdanning

## 2 Voksnes utdanning og deltakelse i arbeidsmarkedet

Målgruppen for denne meldingen er voksne som har lite utdanning eller svake grunnleggende ferdigheter, og som har problemer med å komme inn i eller bli værende i arbeidslivet. I dette kapitlet gis en beskrivelse av målgruppen, hvordan sammenhengen er mellom utdanning og kompetanse, arbeidsmarkedssituasjonen og voksnes deltakelse i ulike opplæringsaktiviteter.

Utdanning og kompetanse er viktig for både den enkelte og for norsk økonomi, og styrker den enkeltes muligheter i arbeids- og samfunnslivet. En velkvalifisert arbeidsstyrke sikrer tilbud av arbeidskraft som er kompetent og omstillingsdyktig, og er en viktig forutsetning for et arbeidsliv med høy produktivitet. Kunnskap er den viktigste kilden til økt produktivitet.<sup>1</sup> Bedring av kunnskap og ferdigheter i brede lag av befolkningen er nødvendig for å øke inntektene både til den enkelte og til landet.

<sup>1</sup> NOU 2015: 1

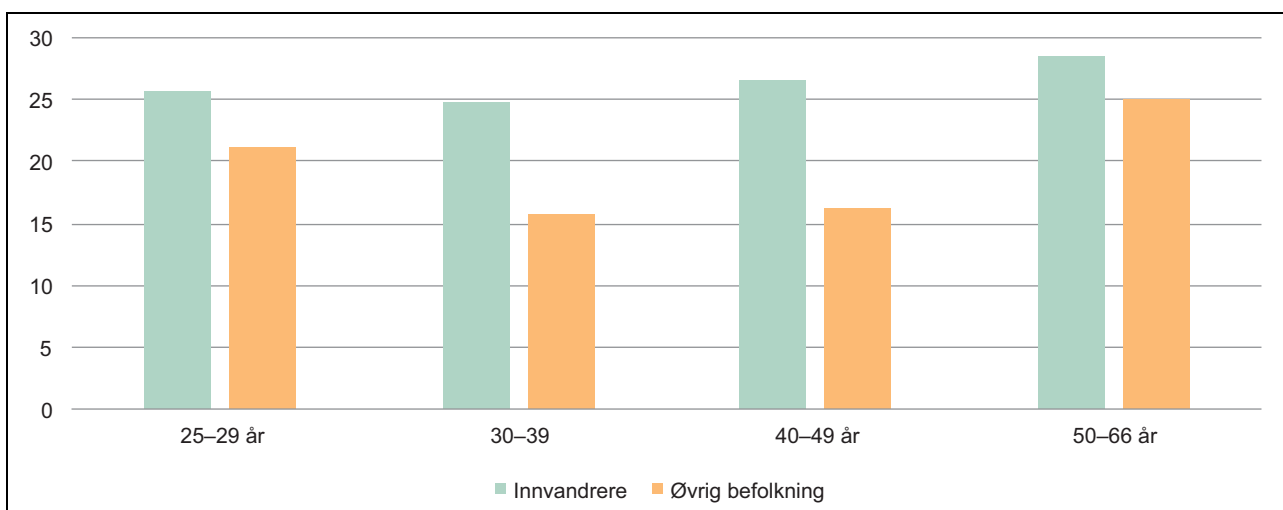
### 2.1 Befolkningens utdanning og grunnleggende ferdigheter

Norge har en befolkning med generelt høy utdanning og gode ferdigheter. Likevel er det mange voksne som har lav kompetanse, svake grunnleggende ferdigheter eller problemer med å få godkjent sin kompetanse, og som derfor har vanskeligheter med å få varig fotfeste i arbeidslivet.

#### 2.1.1 Utdanning

Fullført og bestått videregående opplæring er et viktig grunnlag for videre utdanning eller jobb. I Norge er det et betydelig antall voksne som ikke har gjennomført videregående opplæring. I aldersgruppen 25–66 år er det om lag 560 000 personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, tilsvarende 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen. I tillegg er det noen få – rundt 11 000 personer – i aldersgruppen 25–66 år som ikke har noen utdanning. Disse er i all hovedsak innvandrere.<sup>2</sup>

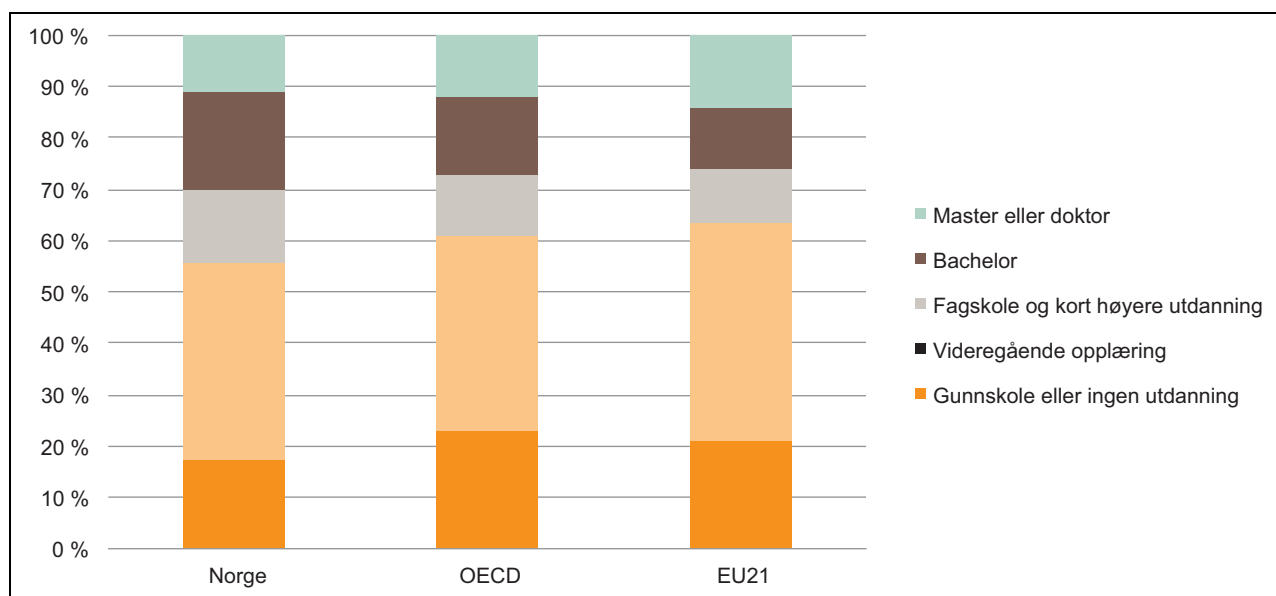
<sup>2</sup> SSB



Figur 2.1 Personer med grunnskole eller ingen utdanning, etter innvandringsbakgrunn og alder, prosent, 2014

Note: Øvrig befolkning inkluderer her norskfødte med innvandrerforeldre.

Kilde: SSB statistikkbanken



Figur 2.2 Høyeste fullførte utdanning i befolkningen 25–64 år i Norge, OECD og EU21, 2012

Kilde: OECD Education at a Glance 2015.

Det er ingen nevneverdige kjønnsforskjeller når det gjelder andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Kvinner har i større grad høyere utdanning, menn har i større grad videregående som høyeste fullførte utdanning.

Innvandrere er overrepresentert i gruppen med lav formell kompetanse, jf. figur 2.1. Det er små kjønnsforskjeller i gruppen innvandrere med lav formell kompetanse. Samtidig er innvandrere også overrepresentert blant dem med lang utdanning, det vil si blant dem med fire års høyere utdanning eller mer. Det er store forskjeller mellom innvandrere fra ulike land. Innvandrere fra landgruppe 2, det vil si fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand, har en større gruppe som kun har grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

Det skjer ingen store forandringer i utdanningsnivået i befolkningen fra ett år til det neste. I et lengre tidsperspektiv har det imidlertid skjedd store endringer. Gjennom de siste tre tiårene er andelen voksne med grunnskole som høyeste fullførte utdanning blitt betydelig redusert, fra nesten 40 prosent av aldersgruppen 25–66 år i første halvdel av 1980-tallet til om lag 20 prosent i 2014. Veksten i utdanning over tid innebærer at andelen med kun grunnskole øker med alder for de som er mellom 40 og 66 år<sup>3</sup>, jf. figur 2.1.

Et høyt frafall i videregående opplæring er en viktig årsak til at mange ender opp med kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Drøye 70 prosent av dem som begynner i videre-

gående opplæring, fullfører i løpet av fem år. Andelen som oppnår studiekompetanse eller yrkeskompetanse, er høyere blant jenter enn blant gutter. Fullføringsgraden er lavest i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Innvandrere har lavere gjennomføring enn andre, særlig gjelder dette for mannlige innvandrere fra landgruppe 2.<sup>4</sup>

Analyser viser at et godt faglig utgangspunkt fra grunnskolen øker mulighetene for å gjennomføre videregående opplæring.<sup>5</sup> Ulikt utgangspunkt i form av grunnskolekarakterer bidrar til å forklare mange av forskjellene i gjennomføring.

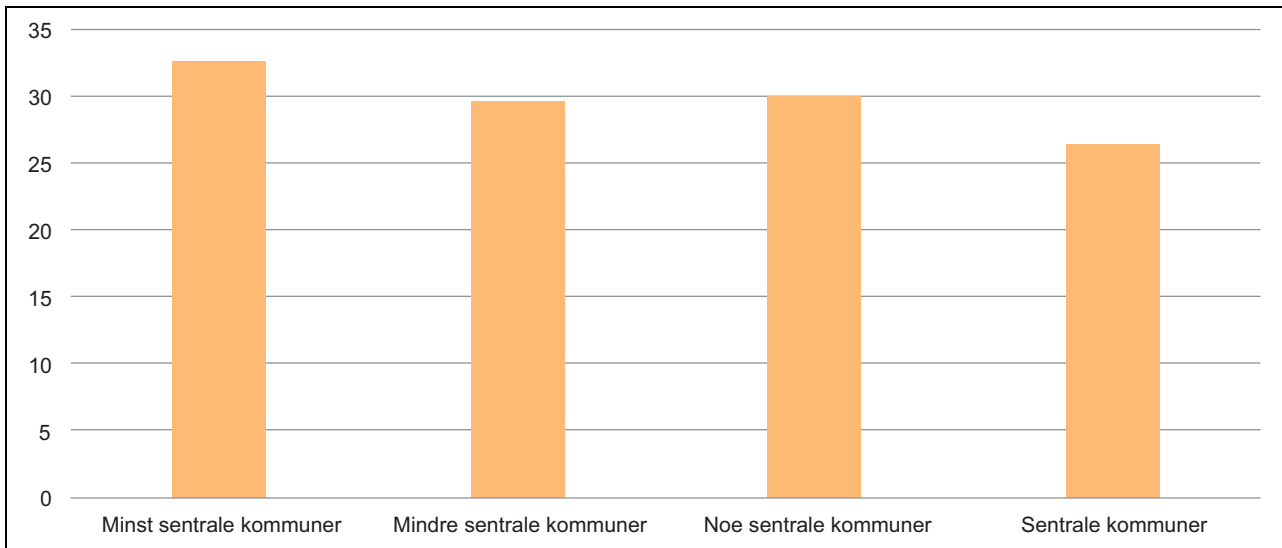
Norge er blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i videregående opplæring for ungdom. Likevel ligger Norge over OECD-gjennomsnittet av befolkningen som har oppnådd videregående opplæring. Det kan forklares med at mange fullfører videregående opplæring i voksen alder i Norge. Andelen som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, ligger noe lavere enn både OECD-gjennomsnittet og EU-gjennomsnittet, mens andelen som har høyere utdanning ligger over både OECD- og EU-gjennomsnittet, jf. figur 2.2.

Utdanningsnivået varierer mellom sentrale og mindre sentrale kommuner. Andelen lavt utdan-

<sup>3</sup> Samtidig er det en del unge som bruker relativt lang tid på å fullføre videregående opplæring. En del tar utdanning som voksne. Derfor er det en høyere andel som kun har grunnskole i aldersgruppen 25–29 år enn i aldersgruppen 30–39 år.

<sup>4</sup> Markussen mfl. 2008

<sup>5</sup> Falch mfl. 2010



Figur 2.3 Personer med grunnskole eller ingen utdanning over 16 år, etter sentralitet, prosent per 1. januar 2015

Kilde: SSB

nede er høyest i de minst sentrale kommunene, mens det er lavere andel lavt utdannede i sentrale kommuner, jf. figur 2.3.

Det er også variasjoner mellom fylkene. I Finnmark er det for eksempel 35 prosent som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mens tilsvarende tall i Oslo er 21 prosent. Ser vi på hvor det bor flest personer med grunnskole som høyeste utdanning, finner vi at Oslo, Akershus og Hordaland hver har over 100 000 personer i denne gruppen, sammenliknet med 21 000 personer i Finnmark.

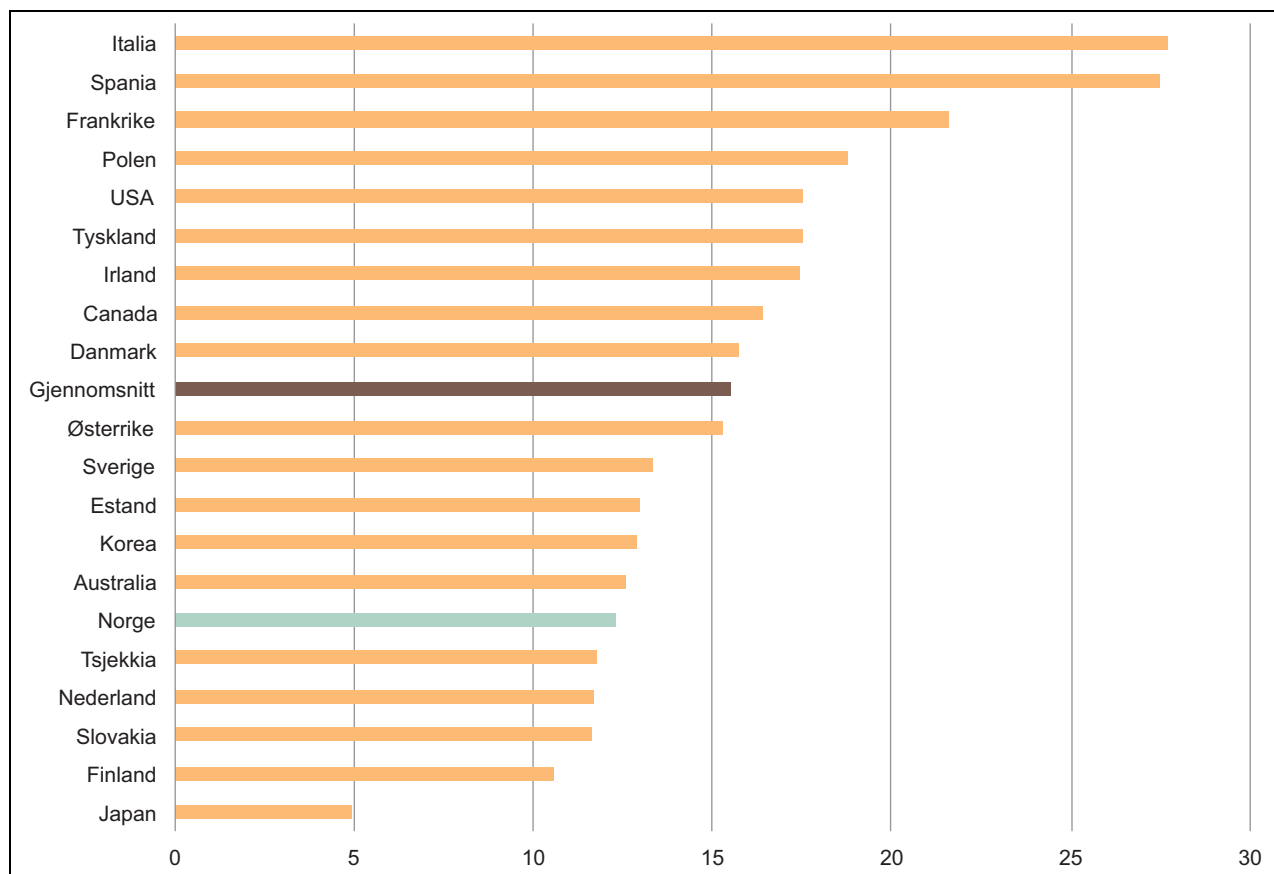
### 2.1.2 Grunnleggende ferdigheter

Norge kommer godt ut i internasjonale målinger av voksnes grunnleggende ferdigheter, selv om det også i Norge er for mange som har svake grunnleggende ferdigheter. PIAAC-undersøkelsen viser at Norge har et generelt høyt ferdighetsnivå i den voksne befolkningen (16–65 år). Norge er ett av fire land, sammen med Finland, Sverige og Nederland, der voksenbefolkningens ferdigheter ligger over gjennomsnittet av deltakende

#### Boks 2.1 Om grunnleggende ferdigheter

Grunnleggende ferdigheter regnes gjerne som å kunne lese, regne, skrive, bruke digitale verktøy og uttrykke seg muntlig. Dette er ferdigheter som er nødvendig i de fleste jobber i dag. Å beherske disse ferdighetene er også en forutsetning for å delta i mange deler av samfunnslivet. En betydelig andel voksne har svake grunnleggende ferdigheter. Den internasjonale undersøkelsen av lese- og tallforståelse (PIAAC) fra 2012 har målt voksnes leseferdigheter, regneferdigheter og deres evne til problemløsning med ikt. Svake grunnleggende ferdigheter kan skyldes at de voksne ikke lærte disse ferdighetene godt nok da de gjennomførte grunnskolen eller videregående opplæring eller at ferdig-

hetene har blitt svekket som følge av at de ikke har blitt brukt. En del voksne innvandrere har ingen eller liten skolegang fra sitt opprinnelsesland og har aldri lært disse ferdighetene som unge. Med innføring av Kunnskapsløftet/Kunnskapsløftet Samisk i 2006 ble de grunnleggende ferdighetene integrert i alle fag, både i grunnskoleopplæringen og i videregående opplæring. Voksne som trenger opplæring i grunnleggende ferdigheter skal kunne få dette fra kommunen som en del av grunnskoleopplæring for voksne, jf. kapittel 3. Opplæring i grunnleggende ferdigheter skjer også på andre arenaer for eksempel gjennom program for Basiskompetanse i arbeidslivet, jf. kapittel 3.



Figur 2.4 Andel svake lesere i befolkningen 16–65 år i ulike OECD-land. 2012

Kilde: OECD PIAAC-undersøkelsen.

OECD-land når det gjelder lesing, tallforståelse og problemløsning med ikt.

Norge har imidlertid hatt en nedgang i resultater i leseferdigheter på slike målinger.<sup>6</sup> Sammenlikninger av resultatene fra ulike internasjonale undersøkelser viser at Norge er blant landene med størst nedgang. Ferdighetene har falt mest blant de yngste i undersøkelsene. PIAAC-undersøkelsen viser at Norge er ett av bare tre land, sammen med Storbritannia og Kypros, hvor leseferdighetene i aldersgruppen 16–24 år er svakere enn i befolkningen samlet. Samtidig opparbeider og vedlikeholder mange voksne sine ferdigheter gjennom høy deltakelse i et kompetansekrevede arbeidsliv og et stort omfang av etter- og videreutdanning (jf. kapittel 2.3).

I PIAAC-undersøkelsen er leseferdighetene delt inn i fem nivåer, hvor Statistisk sentralbyrå (SSB) omtaler de som skårer på nivå 1 eller lavere som «svake lesere».<sup>7</sup> Om lag 12 prosent av norske voksne skårer på nivå 1 eller lavere, noe som tilsvarer rundt 400 000 personer. Andelen er godt

under det internasjonale gjennomsnittet, men det er også noen land som har færre svake lesere enn Norge, jf. figur 2.4. I tallforståelse ligger nesten 15 prosent av norske voksne, eller 480 000 personer, på ferdighetsnivå 1 eller lavere. Personer med svake ferdigheter i lesing har ofte svak tallforståelse også, men det er ikke fullstendig overlapp. Om lag 10 prosent av voksenbefolkningen skårer lavt både i lesing og tallforståelse. Menn skårer noe høyere enn kvinner i lesing, men denne forskjellen er ikke signifikant dersom man korrigerer for bakgrunnsvariabler som alder, utdanning og arbeidsmarkedsstatus. Kvinner skårer markant lavere enn menn i tallforståelse, og denne forskjellen er spesielt stor for alderen 35 år og over.

PIAAC-undersøkelsen måler også voksnes evne til problemløsning med ikt-verktøy. SSB har anslått at i overkant av en fjerdedel av voksenbefolkningen har svake evner til problemløsning med ikt-verktøy. Dette tallet inkluderer både de som har gjort det svakt på testen (12 prosent) og de som ikke har tatt denne PC-testen (16 prosent). De eldste i undersøkelsen, aldersgruppen 55–65 år, har klart svakere ferdigheter i problemløsning med ikt enn andre. Kvinner skårer noe lavere enn

<sup>6</sup> Gabrielsen 2015, Bjørkeng og Lagerstrøm 2014

<sup>7</sup> Bjørkeng 2013 og Bjørkeng og Lagerstrøm 2014

menn på problemløsning med ikt, men denne forskjellen gjelder ikke gruppene som er yngre enn 35 år.

Det er en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og ferdigheter. Innenfor leseferdighet og tallforståelse ligger om lag en fjerdedel av dem som har utdanning på grunnskolenivå, på ferdighetsnivå 1 eller lavere, mens dette gjelder kun én av 20 blant personer med høyere utdanning. Innvandrere skårer lavere på PIAACs tester enn den øvrige befolkningen. Mens om lag 35 prosent av innvandrerne har leseferdighet på nivå 1 eller lavere, og om lag 40 prosent av innvandrerne har tallforståelse på nivå 1 eller lavere, gjelder dette om lag én av ti i den øvrige befolkningen. Innvandrere utgjør nesten fire av ti av dem med svake ferdigheter i lesing eller tallforståelse. Ferdighetstestene i PIAAC er på norsk, og årsaken til at en del innvandrere skårer lavt kan derfor skyldes svake norskferdigheter, og ikke svake leseferdigheter eller manglende tallforståelse. Svake norskferdigheter kan imidlertid være hemmende for deltakelse i arbeidslivet og aktivitet i samfunnet for øvrig. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2005/2006 bekrefter at en del innvandrere sliter med norskferdigheter.<sup>8</sup> Dette gjelder særlig for kvinner med innvandrerbakgrunn. I gjennomsnitt mente 18 prosent av kvinnene med innvandrerbakgrunn at deres norskkunnskaper er dårlige eller svært dårlige, mot sju prosent av mennene. Det er store forskjeller mellom innvandrere fra ulike land, og det er mer vanlig at de

<sup>8</sup> Blom og Henriksen 2008

som ikke er sysselsatt synes de behersker norsk dårligere enn de som er sysselsatt.<sup>9</sup>

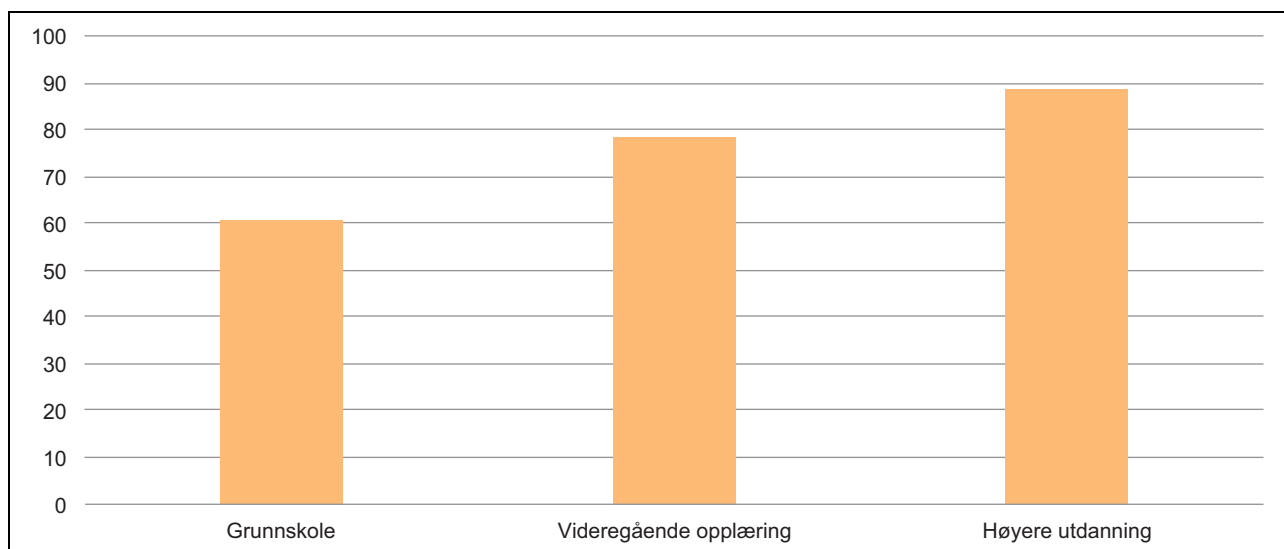
## 2.2 Sammenheng mellom kompetanse og deltakelse i arbeidslivet

Det er flere grunner til at voksne kan ha problemer med å få varig fotfeste i arbeidslivet. En viktig årsak er mangel på kompetanse. Noen mangler utdanning, har svake grunnleggende ferdigheter eller har problemer med å få anerkjent sin kompetanse i det norske arbeidsmarkedet. Noen av disse er i utdanning. Andre har helseproblemer som begrenser mulighetene for å være i arbeid. Mange kan ha sammensatte problemer, hvor svak kompetanse kan være en del av et komplisert bilde. Noen velger å stå utenfor arbeidslivet for å ta ulønnede omsorgsoppgaver i hjemmet. Innretning på trygdeordninger kan også bidra til at enkelte velger å stå utenfor arbeidslivet.

Arbeidslivet endrer seg raskt, og kravene til kompetanse i arbeidslivet øker. SSBs framskrivninger mot 2030 tyder på at etterspørselen etter arbeidskraft med kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning vil synke, mens etterspørselen etter faglært arbeidskraft ligger an til å øke.<sup>10</sup> Både kortsiktige og langsiktige perspektiver underbygger derfor betydningen av økt kompetanse for bedre bruk av arbeidskraftsressursene.

<sup>9</sup> Blom og Henriksen 2008

<sup>10</sup> Gjefsen mfl. 2014



Figur 2.5 Sysselsettingsrate etter høyeste fullførte utdanning i aldersgruppen 25–66 år, prosent, 2015

Kilde: SSB, arbeidskraftundersøkelsen

### 2.2.1 Sammenheng mellom utdanning og arbeid

Sysselsettingen i Norge er generelt på et høyt nivå sammenliknet med de fleste andre land. Sysselsettingen er imidlertid ikke like høy blant alle. Det er en klar sammenheng mellom utdanning og deltakelse i arbeidslivet, og sysselsettingen øker med utdanningsnivå. Personer med lavt utdanningsnivå har høyere risiko for arbeidsledighet og utstøting fra arbeidslivet enn andre. Tall fra SSBs arbeidskraftundersøkelse viser for eksempel at sysselsettingen blant voksne med kun grunnskole er om lag tre fjerdedeler av nivået blant voksne med videregående opplæring, jf. figur 2.5.

Flere undersøkelser bekrefter den positive sammenhengen mellom utdanning og arbeid. Det er godt dokumentert at frafall i videregående opplæring øker risikoen for å falle utenfor arbeidslivet allerede som ung voksen.<sup>11</sup> Unge voksne uten videregående opplæring har i gjennomsnitt lavere sysselsetting, kortere arbeidstid og lavere inntekt enn unge voksne med fullført videregående opplæring.<sup>12</sup> Økt kompetanse styrker mulighetene på arbeidsmarkedet, dette gjelder også kompetanse på lavere nivå enn fullført videregående opplæring. Den sikreste veien inn i arbeidsmarkedet er fagbrev, dobbelkompetanse, det vil si både studie- og yrkeskompetanse eller høyere utdanning.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Falch mfl. 2010

<sup>12</sup> Falch og Nyhus 2011 og Bratsberg mfl. 2010.

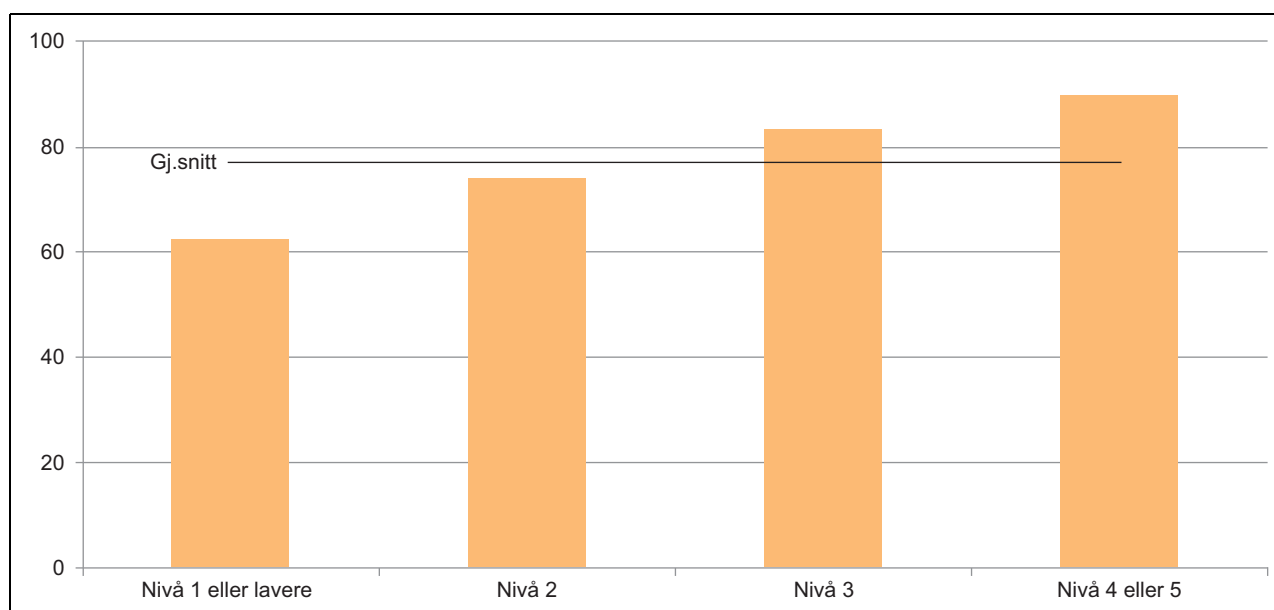
<sup>13</sup> Markussen 2014

Utdanning og kompetanse er nøkkelfaktorer for en varig tilknytning til arbeidslivet. Den klare positive samvariasjonen mellom utdanning og tilknytning til arbeidslivet kan i noen grad skyldes at personer med lite utdanning har andre problemer, for eksempel helseproblemer. Den sterke sammenhengen mellom utdanning og arbeid skyldes sannsynligvis både en selvstendig effekt av utdanning og at det i enkelte tilfeller kan være andre, bakenforliggende og mer sammensatte, årsaksforhold som forklarer både deltakelse i utdanning og utfall på arbeidsmarkedet.

### 2.2.2 Sammenheng mellom grunnleggende ferdigheter og arbeid

Det er en klar sammenheng mellom grunnleggende ferdigheter og deltakelse i arbeidslivet, på samme måte som det er en klar sammenheng mellom utdanning og arbeid. Bedre grunnleggende ferdigheter gir økt deltakelse i arbeidslivet og redusert risiko for arbeidsledighet eller utenforskap. Svake grunnleggende ferdigheter fører imidlertid ikke automatisk til utenforskap. I Norge er 63 prosent av dem som karakteriseres som svake lesere (det vil si på nivå 1 eller lavere), i arbeid, jf. figur 2.6. Blant sterke lesere (det vil si dem med leseferdigheter på nivå 4 eller 5) er hele ni av ti i jobb.

Tidligere undersøkelser har også vist at det er en tydelig sammenheng mellom grunnleggende ferdigheter og arbeidsmarkedsstatus.<sup>14</sup> Påvirkningen mellom grunnleggende ferdigheter og suk-



Figur 2.6 Sysselsettingsrate etter leseferdigheter i Norge, prosent, 2012

Kilde: OECD, PIAAC-undersøkelsen

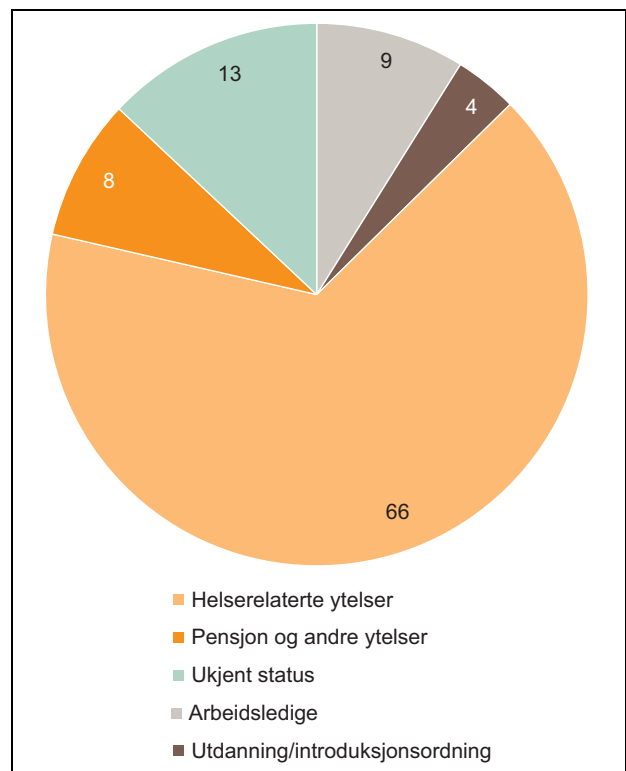
sess på arbeidsmarkedet kan imidlertid gå begge veier.<sup>15</sup> Gode ferdigheter kan styrke mulighetene i arbeidslivet, samtidig som deltakelse i arbeidslivet kan føre til at ferdigheter utvikles og vedlikeholdes.

Den høye sysselsettingen i Norge sammenliknet med mange andre land fører til at sysselsettingen er relativt høy både for svake og sterke lesere. Av landene i PIAAC-undersøkelsen, har Norge høyest sysselsetting både i gjennomsnitt og for dem som er på leseferdighetsnivå 3 og over. For svake lesere derimot, det vil si de som er på nivå 1 eller lavere, er det flere land som har høyere sysselsetting enn Norge. Canada, Estland, Tyskland, Japan, Korea og USA har alle høyere sysselsetting enn Norge blant de svakeste leserne. Det kan være flere grunner til at Norge ser ut til å være dårligere til å inkludere svake lesere i arbeidsmarkedet enn en del andre land. Noe av årsaken kan være høye arbeidskraftkostnader, små lønnsforskjeller og et arbeidsliv som derfor må stille store krav til produktivitet. Dette kan gi færre arbeidsplasser for personer med svake ferdigheter og lav produktivitet. Videre kan det være høye terskler for å komme inn på arbeidsmarkedet på grunn av et relativt godt individuelt stillingsvern. Dette kan føre til at arbeidsgivere i visse tilfeller vegrer seg for å ansette personer med svak eller udokumentert kompetanse. Men det kan også skyldes at andelen i Norge med svake leseferdigheter er relativt liten, jf. figur 2.4, og at dette derfor er en mer selektert gruppe, med større utfordringer enn i mange andre land.

Nesten fire av ti svake lesere i Norge er ikke sysselsatt ifølge PIAAC-undersøkelsen. Dette er en uensartet gruppe, og noen kan ha sammensatte behov. Mange av de svake leserne som står utenfor arbeidsmarkedet har lite utdanning. Nesten to av tre har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Hver tredje er innvandrere. Svake lesere er overrepresentert blant de yngste og eldste aldersgruppene i undersøkelsen. Hver fjerde er i aldersgruppen 16–24 år, og mer enn hver tredje er i aldersgruppen 55–65 år. Det er anslått at bortimot 30 prosent av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere (arbeidsledige, personer med nedsatt arbeidsevne, sosialhjelpsmottakere med videre) har svake grunnleggende ferdigheter.<sup>16</sup>

### 2.2.3 Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har lite utdanning

Mange voksne som har svak kompetanse og som står utenfor arbeidslivet, har kontakt med eller mottar ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen og få er i utdanning. Tall fra SSB viser at mer enn åtte av ti ikke-sysselsatte i alderen 25–66 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, har en eller annen tilknytning til arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. figur 2.7. To tredjedeler mottar helserelaterte ytelser. De fleste av disse mottar uførepensjon, men det er også et betydelig antall som mottar arbeidsavklaringspenger. Det tyder på at mange i denne gruppen kan ha sammensatte problemer, og at kompetanse og helse kan være del av et større utfordringsbilde. Over



Figur 2.7 Ikke-sysselsatte personer (25–66 år) med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, fordelt etter prioritert status, prosent, 2013

Note: Status er basert på en prioriteringsrekkefølge for å synliggjøre grad av nærhet til arbeidsstyrken, og for å unngå dobbelttelling. Ledighet (registrert ledighet, ordinære tiltaksdeltakere, mottakere av dagpenger og individstønad) er rangert foran utdanning (ordinær utdanning og introduksjonsordningen), som igjen er rangert foran mottakere av helserelaterte ytelser (i hovedsak uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak, de aller fleste på sykepenger regnes som sysselsatte og kommer derfor ikke med her). Deretter kommer personer som mottar ulike former for pensjon eller noen ytelser som ikke er nevnt over, og til slutt personer som ikke gjenfinnes i noen registre.

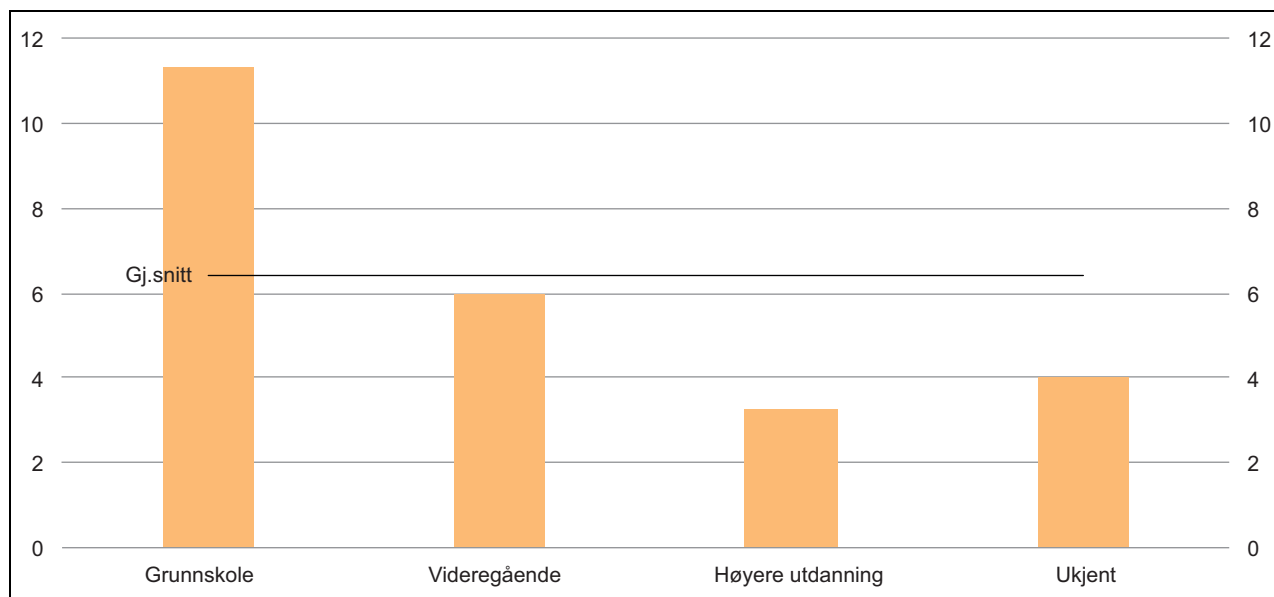
Kilde: SSB, System for persondata

<sup>14</sup> Bratsberg mfl. 2006

<sup>15</sup> Bratsberg mfl. 2006

<sup>16</sup> Proba samfunnsanalyse 2012b





Figur 2.8 Personer (25–66 år) med nedsatt arbeidsevne etter utdanningsnivå, i prosent av befolkningen, 4. kvartal 2014

halvparten av de som mottar helserelevante ytelser, er over 50 år. Det er generelt flere kvinner enn menn som mottar helserelevante ytelser, og denne forskjellen har blitt noe større de siste ti årene.<sup>17</sup>

Figur 2.7 viser også at mindre enn én av ti av ikke-sysselsatte i alderen 25–66 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning er registrert som arbeidsledig eller deltar på tiltak for ordinære arbeidssøkere. Enda færre er i utdanning, som her inkluderer både ordinær utdanning og introduksjonsordningen for flyktninger. Det er få voksne deltakere i grunnskole og videregående opplæring sammenliknet med andelen personer med svak kompetanse som står utenfor arbeidslivet. Mange er trolig ikke motivert for utdanning, blant annet på grunn av høy alder, manglende ferdigheter eller økonomiske barrierer.

Personer med kun grunnskole er klart overrepresentert blant dem med nedsatt arbeidsevne, jf. figur 2.8. Nedsatt arbeidsevne er et rettslig og administrativt begrep i arbeids- og velferdsforvaltningen, basert på vurderinger som konkluderer med et betydelig behov for innsats for å komme i jobb. Dette inkluderer også et stort antall brukere som i hovedsak har behov for helsemessig behandling eller rehabilitering før de har nytte av arbeidsmarkedstiltak. Personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning utgjør om lag halvparten av de voksne med nedsatt arbeidsevne.

Den registrerte ledigheten varierer systematisk med utdanning. Rundt fire av ti av de ledige i aldersgruppen 25–66 år hadde kun grunnskole i 2014. Figur 2.9 viser arbeidsledigheten for voksne målt som andelen registrerte arbeidsledige samt arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken, fordelt etter utdanningsnivå i 4. kvartal 2014. Ledigheten målt på denne måten er om lag dobbelt så høy for personer med grunnskole som høyeste utdanning som for personer med videregående utdanning og om lag tre ganger så høy som for personer med høyere utdanning. Etter 2014 har ledigheten økt, og det har blitt flere ledige med høyere utdanning som følge av nedgangen i petroleumsrelatert virksomhet på Sørvestlandet.<sup>18</sup>

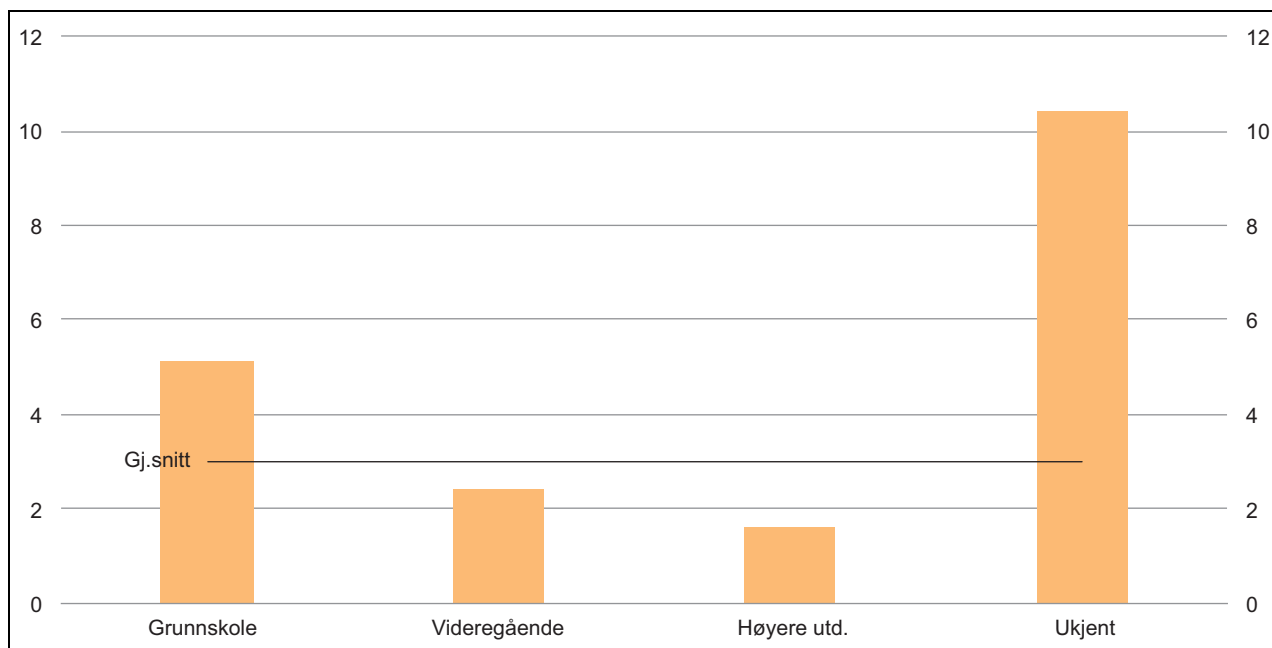
Ledigheten var klart høyest blant personer med ukjent utdanning. I denne gruppen er det mange innvandrere, og trolig vil mange i gruppen ikke ha fullført videregående opplæring. Noen mangler sannsynligvis også fullført grunnskoleopplæring. Ledigheten blant innvandrere varierer med landbakgrunn, og er særlig høy blant innvandrere med lite utdanning fra land i landgruppe 2.

#### 2.2.4 Kompetanse fra utlandet

Felles for mange som kommer til Norge er at de har med seg en utdanning eller andre yrkeskvalifikasjoner som de ønsker å få uttelling for og bruke

<sup>17</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015

<sup>18</sup> Registrerte ledighetsrater etter utdanning for 2015 foreligger ikke når meldingen går i trykken, men det er ikke grunn til å tro at bildet er vesentlig forskjellig fra 2014.



Figur 2.9 Registrerte arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak (25–66 år) etter utdanningsnivå, i prosent av arbeidsstyrken, 4. kvartal 2014

i norsk arbeidsliv. En del vil ha behov for en formell godkjenning eller vurdering av den medbrakte kompetansen. I en situasjon der det kommer mange asylsøkere til Norge, er det særlig viktig at samfunnet klarer å ta i bruk den kompetansen innvandrerne representerer. Godkjenningsordningene skal bidra til at personer får brukt kompetansen sin til nytte for seg selv og for samfunnet. Samtidig skal nivå på utdanninger, krav til kvalitet og sikkerhet i yrkesutøvelse ligge fast. Det er en rekke ulike godkjenningsordninger, avhengig av type utdanning eller yrkeskvalifikasjoner, jf. kapittel 6. Mangel på godkjenningsordninger og svakheter i eksisterende ordninger bidrar til at noen innvandrere bruker lang tid på å få godkjent kompetansen de har med seg, eller de får den aldri godkjent. Begge deler gjør det vanskeligere å komme inn i arbeidslivet, eventuelt å få en jobb som svarer til kompetansen. Det mangler god, sammenliknbar statistikk for saksbehandlingen innenfor de ulike godkjenningsordningene. Slik statistikk vil kunne gi et visst bilde av hvor mange som faller innenfor målgruppen, hvilke land de kommer fra og hvilke typer kompetanse det dreier seg om. Dette problemet er omtalt i kapittel 6 der også forslag til tiltak for å forbedre statistikken drøftes.

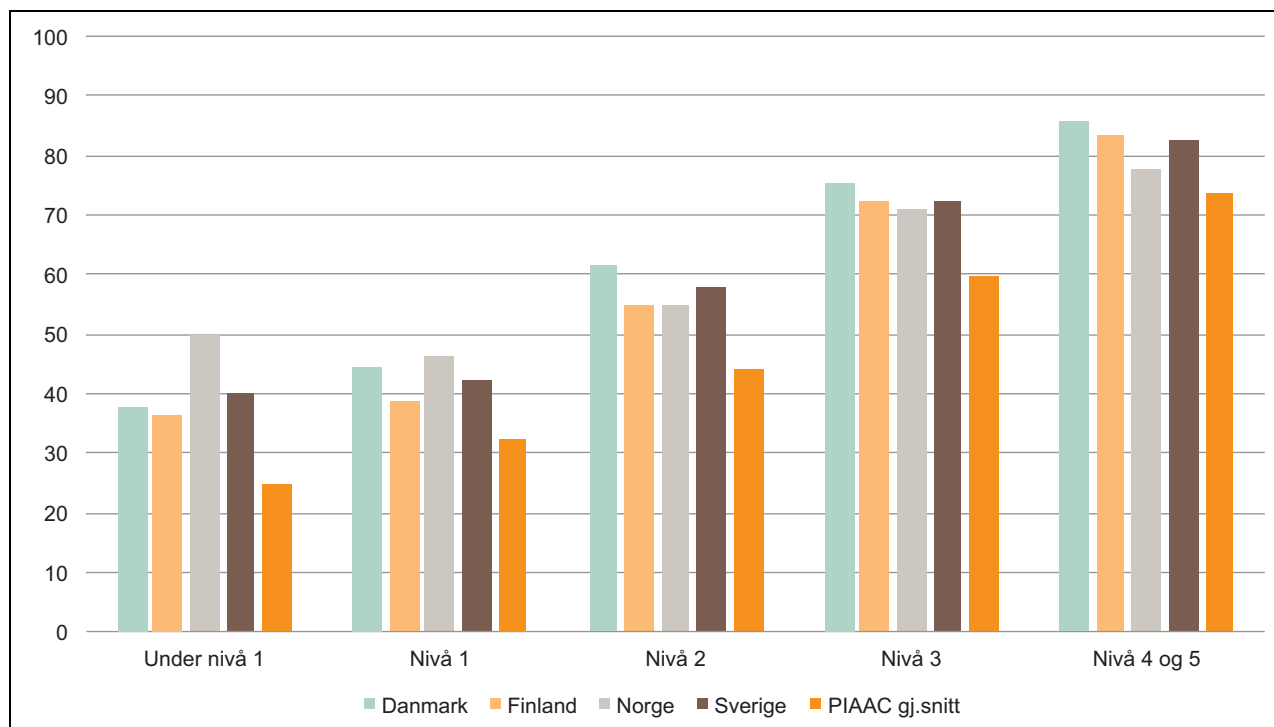
I tillegg finnes data fra SSB om forekomsten av overkvalifisering av innvandrere. En rapport for perioden 2007–2012 belyser i hvilken grad innvandrere får uttelling på arbeidsmarkedet for kompetansen sin.<sup>19</sup> Den viser at innvandrere generelt

har en større andel overkvalifiserte enn befolkningen ellers. Hvor vanlig det er å utføre en jobb man er overkvalifisert for, har delvis sammenheng med hvor man kommer fra. For innvandrere fra landgruppe 1, det vil si fra EU/EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand var andelen overkvalifiserte 34 prosent. Samtidig var det 43 prosent av innvandrere fra landgruppe 2 som var overkvalifiserte. For befolkningen ellers var andelen 11 prosent. Problemet er størst for dem med utenlandsk utdanning. Andelen overkvalifiserte er langt lavere for dem som innvandret før de fylte 16, og som derfor med stor sannsynlighet har utdanning fra Norge. Undersøkelsen påpeker at dårlig uttelling for utdanning og overkvalifisering også kan ha andre årsaker enn problemer med godkjenning, for eksempel diskriminering eller mangelfulle norskkunnskaper. For noen kan det være en kombinasjon av flere av slike årsaksfaktorer.

### 2.3 Voksnes deltakelse i opplæring

Å tilrettelegge for at mennesker i alle aldre skal kunne få relevant opplæring eller utdanning er et viktig kompetansepolitisk mål. Mange voksne deltar i opplæring og utdanning. Deltakelse i opplæring og utdanning er en viktig del av voksnes tilgang til den kompetansen det er behov for i

<sup>19</sup> Villund 2014



Figur 2.10 Deltakelse i opplæring, andel som deltok siste år etter leseferdighet, i de nordiske landene og i gjennomsnittet av land som var med i PIAAC-undersøkelsen, 2012

Merknad: Se note til tabell A5.7 i *OECD Skills Outlook 2013* for øvrige merknader. Tallene er justert av OECD.

Kilde: OECD PIAAC-undersøkelsen.

arbeids- og samfunnslivet. Voksne i Norge, i likhet med voksne i de andre nordiske landene, deltar mye i ulike former for læring sammenliknet med voksne i andre europeiske land.<sup>20</sup>

Alle voksne har imidlertid ikke den samme tilgangen til opplæring. De som har mye utdanning fra før, deltar mye i opplæring. Personer som i utgangspunktet har lite formell utdanning, deltar mindre i opplæring. Dette mønsteret bidrar til å videreføre eller forsterke allerede etablerte forskjeller.

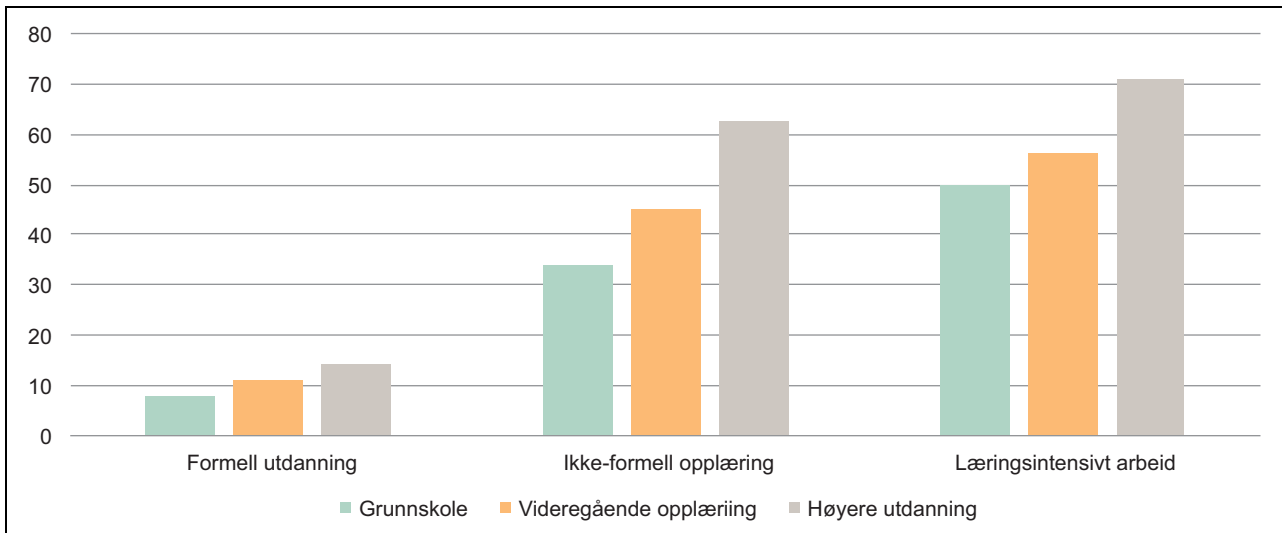
Tilsvarende sammenheng gjelder mellom grunnleggende ferdigheter og opplæring. Voksne med svake grunnleggende ferdigheter deltar generelt mindre i opplæring enn voksne med gode ferdigheter. En slik sammenheng gjelder i mange land, også i Norge, jf. figur 2.10, men sammenhengen er svakere i Norge enn i mange andre land. Deltakelsen i opplæring er høyere i Norge enn i gjennomsnittet av de landene som var med i PIAAC-undersøkelsen. Dette gjelder uavhengig av nivået på leseferdigheter. Blant voksne med gode leseferdigheter er imidlertid forskjellen mellom

Norge og gjennomsnittet av de andre OECD-landene mindre tydelig enn den er blant dem med svake leseferdigheter. Norge ser altså ut til å involvere voksne med svake grunnleggende ferdigheter i ulike opplæringsaktiviteter i noe større grad enn det som er tilfellet i mange andre land.

Sysselsatte deltar mer i opplæring i form av kurs og annen læring enn dem som er utenfor arbeidslivet. Tabell 2.1 viser sammenhengen mellom deltakelse i formell utdanning og deltakelse i kurs og andre organiserte læringsaktiviteter (ikke-formell opplæring) og arbeidsstyrkestatus. Sysselsatte deltar mer i kurs og opplæring enn dem som ikke er i arbeidslivet. Samtidig er det en del voksne som deltar i ulike former for formell utdanning, som kan være alt fra grunnskole til høyere utdanning. Siden mye av dette foregår som fulltidsaktivitet på dagtid, vil mange av disse ikke være i arbeidslivet. Derfor er deltakelsen i formell utdanning høyere blant dem som ikke er sysselsatte enn blant de sysselsatte.

Det er også store forskjeller i deltakelse blant sysselsatte med ulikt utdanningsnivå. Figur 2.11 viser sammenhengen mellom utdanningsnivå, deltakelse i formell utdanning, i ikke-formell opplæring

<sup>20</sup> Adult Education Survey (AES), 2012



Figur 2.11 Sysselsattes (22–66 år) deltakelse i formell utdanning, ikke-formell opplæring og læringsintensivt arbeid siste 12 måneder etter utdanningsnivå, 1. kvartal 2015

Kilde: SSB lærevilkårsmonitoren

ring og i læringsintensivt arbeid blant sysselsatte. Sysselsatte med grunnskole som høyeste utdanningsnivå deltar mindre i formell utdanning og i ikke-formell opplæring enn sysselsatte med fullført videregående eller høyere utdanning. Sysselsatte menn og kvinner deltar i omtrent like stor

grad i opplæring, mens kvinner deltar mer i formell utdanning.

Personer som er i arbeid har ofte muligheter til å lære og erverve kompetanse gjennom selve arbeidet. Læringsintensivt arbeid er definert som en jobb der det stadig er krav om å lære seg noe nytt, og at man har gode muligheter til å skaffe seg den kunnskapen og de ferdighetene man trenger gjennom det daglige arbeidet. Fordelingen av læringsintensivt arbeid følger det samme mønsteret som gjelder for voksnes deltakelse i opplæring. Sysselsatte med grunnskole som høyeste fullførte utdanning opplever sjeldnere arbeidet som læringsintensivt enn det sysselsatte med høyere utdanning gjør, jf. figur 2.11. Utdanningsnivå har størst betydning for hvor gode lærevilkår den enkelte har i arbeidslivet.<sup>21</sup>

Tabell 2.1 Voksnes deltakelse i formell utdanning og ikke-formell opplæring siste 12 måneder. Prosent av befolkningen 25–66 år etter arbeidsstyrkestatus, 1. kvartal 2015

	Deltakere i formell utdanning	Deltakere i ikke-formell opplæring
Sysselsatte	9	52
Ikke sysselsatte	14	15

Kilde: SSB lærevilkårsmonitoren

<sup>21</sup> Nyen 2004

## 3 Opplæring for voksne

Mange voksne har behov for mer opplæring eller utdanning for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Voksne har ulike behov for opplæring avhengig av tidligere utdanning, livssituasjon, alder, arbeidsmarkedstilknytning eller ønsker for fremtiden. En del voksne har kun behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter for å bevare sin posisjon på arbeidsmarkedet eller for å mestre nye arbeidsoppgaver. Andre voksne trenger et bedre grunnlag for å gjennomføre videregående opplæring. Mange voksne, både personer i og utenfor arbeidslivet, ønsker et fag- eller svennebrev som kan gi dem en etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet.

Over tid har voksne fått bedre muligheter til opplæring. Rett til grunnskoleopplæring for voksne ble innført fra august 2002 for å gi ny mulighet til voksne som ikke har fullført obligatorisk skolegang, som ikke har fått forsvarlig og tilstrekkelig grunnskoleopplæring, eller som av andre grunner har behov for slik opplæring. I dag er innvandrere den store majoriteten av deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne.

Rett til videregående opplæring for voksne ble innført fra august 2000 for å gi mulighet for flere voksne uten videregående opplæring til å skaffe seg slik opplæring. Voksne utgjør en stor andel av dem som avlegger fag- og svenneprøve hvert år. Gode muligheter til å ta fag- og yrkesopplæring for voksne er også viktig for at arbeidslivet skal få dekket sine kompetansebehov.

Program for Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) ble innført i 2006 for å gi voksne i arbeidslivet bedre tilgang til opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Arbeidslivet er den viktigste læringsarenaen for de fleste yrkesaktive voksne. Arbeidslivets eget ansvar for kompetanseutvikling for ansatte er fastsatt i ulike lover og avtaler. I Hovedavtalen mellom LO og NHO understrekes verdien av utdanning. Det slås også fast at kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftenes behov, er bedriftens ansvar, mens annen utdanning enn det som er bedriftens behov, er den enkeltes ansvar.

En økonomi i omstilling, mange asylsøkere og en mer mangfoldig befolkning skaper behov for å gjøre opplærings- og utdanningstilbudet til voksne mer fleksibelt og effektivt. Regjeringen vil iverksette flere tiltak som til sammen skal bidra til at voksne får bedre tilgang til opplæring og utdanning. Tilbudene skal bli bedre tilpasset voksnes behov for opplæring og skal kunne kombineres med arbeid. Regjeringen vil samarbeide med partene i arbeidslivet om å øke deltakelsen i opplæring i arbeidslivet for voksne med lite utdanning.

### 3.1 Hva motiverer voksne for læring?

Voksne og barn har ulike behov og ulike motivasjon for opplæring. En kunnskapsstatus utviklet av OECD tar for seg tiltak rettet mot å bedre voksnes grunnleggende ferdigheter.<sup>1</sup> Kunnskapsstatusen viser at voksne med svake grunnleggende ferdigheter er en heterogen gruppe, og at ikke alle tiltak vil fungere like godt for alle. Mange voksne med svake grunnleggende ferdigheter er enten ikke bevisst sine mangelfulle ferdigheter, eller opplever det som stigmatiserende og flaut å innrømme at de strever med for eksempel å lese og skrive. Disse vil i liten grad oppsøke opplæringstilbud selv, uten å ha bli motivert eller oppfordret til det. Kunnskapsoversikten viser at voksnes motivasjon ofte er knyttet til den betydningen mer læring kan ha for deres muligheter på arbeidsmarkedet og for å oppnå bedre arbeidsvilkår i nåværende jobb. For noen vil også muligheten til å ta mer utdanning være en viktig motivasjonsfaktor.

Et kjennetegn på vellykkede tiltak for voksnes læring, er at opplæringen tar utgangspunkt i voksnes livssituasjon og at den tilpasses læringsbehovene og vanlige utfordringer som den voksne opplever i arbeidet eller i privatlivet, for eksempel oppfølging av egne barn. Opplæringen må også ta hensyn til voksnes liv og utfordringer de kan ha med å kombinere utdanning med omsorg for barn

<sup>1</sup> Windisch 2015

### Boks 3.1 Kristin: Krav til skriveferdigheter i jobben

Kristin er 41 år og jobber som selger i et firma som selger butikkinnredninger. Som ung sluttet hun i videregående skole etter få måneder, og fikk jobb i butikk. Siden har hun jobbet med salg i ulike bedrifter. Kristin opplever selv at hun skriver dårlig og unngår helst oppgaver som krever mye skrivning. Hun er en god selger, men nye rutiner på jobben gjør at hun nå må skrive tilbud og kontrakter med kundene. Kravene til skriftlighet utgjør en stadig større stressfaktor for henne, og hun er bekymret for om hun vil klare å mestre jobben like godt framover.

### Boks 3.2 Hege: Behov for alternative veier til fagbrev

Hege begynte i videregående opplæring etter ungdomsskolen, men fullførte ikke opplæringen. I stedet har hun hatt flere jobber, blant annet i butikk, barnehage og hotell.

For to år siden begynte hun å ta vakter på et sykehjem, noe hun trivdes godt med. Som ufaglært fikk hun imidlertid ikke fast ansettelse på sykehjemmet i sin hjemkommune. Arbeids-giver oppmuntret henne til å ta sikte på å gå opp til fagprøven som praksiskandidat. Siden Hege ikke hadde full stilling og lite relevant praksis fra før, opplevde hun at det ville ta lang tid å få opparbeidet nok timer for å oppfylle praksiskravet. Hun opplevde også at den sentralgitte prøven hun må ta for å kunne melde seg opp til fagprøven, ble en barriere. Med store økonomiske forpliktelser var det heller ikke aktuelt for Hege å inngå en lærekontrakt. Uten fagbrev har Hege få muligheter til fast ansettelse i helsesektoren i sin hjemkommune.

og arbeid. Avbrudd i utdanning er vanlig blant voksne og det er derfor viktig med tett oppfølging og mulighet til å vende tilbake til opplæringen. En del voksne foretrekker at opplæringstilbudet gis andre steder enn i et klasserom, for eksempel på arbeidsplassen, hjemme eller på andre arenaer som et bibliotek. Kunnskapsstatusen viser at noen voksne har godt utbytte av nettbasert opplæring,

### Boks 3.3 Genet: Innvandrere som «faller mellom to stoler»

Genet er 27 år og har 12 års skolegang fra Eritrea. Hun ønsker å ta høyere utdanning, men hennes videregående opplæring fra Eritrea oppfyller ikke kravene til generell studiekompetanse i Norge. For å kunne få opptak til høyere utdanning trenger hun derfor opplæring i enkelte fag i videregående opplæring. Til tross for at hennes utdanning ikke godkjennes i Norge, har hun ikke rett til videregående opplæring i Norge fordi 12 års skolegang fra Eritrea regnes som fullført videregående opplæring. Genet kan melde seg opp til privatisteksamen i fagene hun mangler. Hun vil imidlertid trenge en del opplæring før hun har forutsetninger for å bestå de eksamenene hun må ta som privatist. Siden hun ikke har rett til videregående opplæring, er hun henvist til det private utdanningsmarkedet, og dette er for dyrt for henne.

Genet søker på ulike jobber. Etter ett år har hun fortsatt ikke fått tilbud om annet enn å være ufaglært tilkallingsvakt ved et sykehjem.

### Boks 3.4 Martin: Ungdomsretten til videregående opplæring

Martin var usikker på hvilken retning han skulle velge da han skulle søke videregående opplæring som 15-åring. Han tenkte at han kunne utsette valget lengst mulig gjennom å starte på et studieforberedende utdanningsprogram. Midtveis i det andre året fant han ut at han ville bli elektriker. Han benyttet muligheten til å gjøre omvalg og søkte seg inn på Vg1 Elektrofag. Ved avslutningen av Vg2 Elenergi hadde han brukt opp retten til videregående opplæring. Derfor ble han ikke prioritert av fylkeskommunen ved formidling til lærebedrift og fikk ikke lærekontrakt.

Fordi Martin ikke har fullført videregående opplæring, vil han få ny rett til videregående opplæring det året han fyller 25 år. Dette innebærer at Martin, som nå er 20 år, må vente i fem år før han får fortsette opplæringen.

mens det for andre er avgjørende å få en mer personlig oppfølging fra en lærer.

Det finnes lite forskning på hvilke undervisningsmetoder som er mest egnet for voksne. Metodene som benyttes for å lære grunnleggende ferdigheter til barn er imidlertid ikke egnet for voksne. Underveisvurdering ser ut til å være særlig viktig for voksne fordi forholdet mellom hva man kan og ikke kan, varierer mer hos voksne enn hos barn og unge. Ett og samme individ kan streve med å utføre en relativt enkel oppgave, men ikke ha noen problemer med en mer avansert oppgave. Kunnskap om hvordan underveisvurdering gis til voksne er derfor viktig for å bidra til effektive opplæringsløp for voksne som er rettet inn mot de kompetansebehovene den enkelte har. Dette kan også gi den voksne en økt motivasjon for videre læring.<sup>2</sup>

## 3.2 Grunnskoleopplæring for voksne

### 3.2.1 Voksnes rett til grunnskoleopplæring

Voksne som trenger det, og som ikke har rett til videregående opplæring som ungdom, har rett til grunnskoleopplæring. Søkeren må ha lovlig opphold i Norge.

Retten til grunnskoleopplæring for voksne omfatter til vanlig de fagene den voksne trenger for å oppfylle vilkårene for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne (norsk, engelsk, matematikk, samt to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag og KRLE). Voksne kan velge å ta grunnskoleopplæring for voksne med sikte på vitnemål eller opplæring i enkeltfag eller deler av fag. Opplæringen kan begrenses til grunnleggende ferdigheter, dersom den voksne ønsker og har behov for det.

Grunnskoleopplæring for voksne skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Voksne med rett til grunnskoleopplæring har rett til rådgivning for å kartlegge hvilken opplæring de har behov for. Som en del av tilpasningen av opplæringsstilbudet, kan voksne med et annet morsmål enn norsk og samisk ha rett til særskilt språkopplæring, herunder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, dersom dette er nødvendig for at de skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Opplæringen skal tilrettelegges den voksnes livssituasjon. Det kan i praksis innebære kveldsundervisning, nett- eller fjernundervisning, komprimerte løp, intensivkurs og mulighet til å ta opplæringen på kortere eller lengre tid.

En del voksne trenger mer tilpasning og har andre behov enn det som blir dekket av det ordinære tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne. Voksne som ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning. Eksempler på spesialundervisning kan være at den voksne skal ha flere eller andre fag enn de som kreves for å få utstedt vitnemål, avvik fra læreplanen for ett eller flere fag, ekstra fysisk tilrettelegging, ene-undervisning, at det stilles særskilte kompetansekrav til den som underviser, eller at en assistent skal bistå deltakeren og/eller læreren med gjennomføringen av opplæringen.

Kommunen kan benytte studieforbund, godkjente nettskoler og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring, for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne.

For å gjøre voksnes rettigheter bedre kjent, har Utdanningsdirektoratet de siste årene blant annet informert om temaet i møte med utdanningsdirektørene og i kontaktmøter med KS.

Vox bidrar med læringsressurser og metodisk veiledning til kommuner i opplæring i grunnleggende ferdigheter som del av grunnskoleopplæringen for voksne. Vox har lyst ut midler til et begrenset antall kommuner som ønsker å utvikle et læringstilbud i grunnleggende ferdigheter for voksne, jf. boks 3.5.

### 3.2.2 Deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne: Stor økning i andelen innvandrere

Retten til grunnskoleopplæring for voksne trådte i kraft høsten 2002. Da var det 3 686 deltakere i ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Antall voksne som hvert år mellom 2003 og 2010 fikk ordinær grunnskoleopplæring, var rundt 4 000 personer. Fra skoleåret 2009/10 til skoleåret 2015/16 økte antall deltakere i ordinær grunnskoleopplæring fra 4 100 til 7 468 deltakere.<sup>3</sup> Økningen er knyttet til at det har blitt langt flere deltakere med innvandrerbakgrunn<sup>4</sup>. Samtidig har antallet uten innvandrerbakgrunn sunket. Andelen deltakere med innvandrerbakgrunn i den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne har økt fra 58 prosent i skoleåret 2002/03 til 93 prosent i skoleåret 2015/16.<sup>5</sup> Se figur 3.1.

<sup>3</sup> Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

<sup>4</sup> I GSI brukes begrepet språklige minoriteter, dvs. deltakere med et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk og dansk. GSI gir ikke informasjon om hvem av disse som er innvandrere, og hvem som er barn av innvandrere og født i Norge. Disse gruppene kan ha ulikt behov for opplæring.

<sup>2</sup> Windisch 2015

### Boks 3.5 Samarbeidsprosjekt mellom Vox og utvalgte kommuner om opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne

Opplæring i grunnleggende ferdigheter er relevant for voksne som for eksempel bare trenger å forbedre sine lese- og skriveferdigheter og for deltakere i norskopplæring etter introduksjonsloven.

Som et ledd i å øke antall kommuner som tilbyr opplæring i grunnleggende ferdigheter, og bidra til at kommunene blir i stand til å tilby gode og varige opplæringstilbud, utlyste Vox høsten 2012 midler til kommuner som ønsket å utvikle opplæringstilbud i grunnleggende ferdigheter for voksne. Opplæringen skulle tilpasses med utgangspunkt i de grunnleggende ferdighetene slik de framgår i gjeldende læreplaner. Som støtte brukte kommunene læringsmål i grunnleggende ferdigheter for voksne, som Vox har utarbeidet.<sup>1</sup>

Målet med prosjektet var at kommunene skulle utvikle opplæringstilbud som kan videreføres innenfor rammen av kommunens budsjetter, slik at opplæringen opprettholdes etter prosjektperioden er over. Opplæringen kan foregå på ulike arenaer. I Molde Voksenopplæring, for eksempel, gjorde man opplæringen praksisnær ved å legge den til kantina på voksenopplæringscenteret. Deltakerne var innvandrere med svake

norskferdigheter, og opplæringen i grunnleggende ferdigheter ble derfor kombinert med norskopplæring. Deltakerne arbeidet i kantina én dag i uka, og fikk mulighet til å trene på de grunnleggende ferdighetene mens de utførte ulike praktiske arbeidsoppgaver i kantina. De andre dagene hadde de opplæring i norsk og arbeidet mer med de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter, med utgangspunkt i arbeidsoppgavene i kantina.

Prosjektet har vist at voksenopplæringssettene kan organisere opplæring i grunnleggende ferdigheter på ulike måter, og rekruttere ulike målgrupper som ellers ikke ville søkt grunnskoleopplæring for voksne. Mange deltakere har fortsatt med ulike former for opplæring, og en del har fått en tilknytning til arbeidslivet. Alle kommunene som deltok, har gitt uttrykk for at de ønsker å videreføre et opplæringstilbud i grunnleggende ferdigheter etter prosjektperiodens slutt.

<sup>1</sup> Læringsmålene er utviklet av Vox på grunnlag av Utdanningsdirektoratets rammeverk for grunnleggende ferdigheter og læreplanene i Kunnskapsløftet/Kunnskapsløftet Samisk.

Andelen kvinner har ligget i overkant av 50 prosent de siste årene, med 53 prosent i skoleåret 2015/16, og med en topp på 58 prosent i 2014/15.<sup>6</sup>

Hovedvekten av deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne får opplæringen på et voksenopplæringscenter, jf. figur 3.2. 21 prosent av voksenopplæringsinstitusjonene gir grunnskoleopplæring på arbeidsplassen, og 23 prosent av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring går på en voksenopplæringsinstitusjon med et slikt tilbud i skoleåret 2015/16. Om lag 9 prosent av deltakerne er tilknyttet en institusjon som har et tilbud om fjernundervisning.

Så godt som alle voksenopplæringsinstitusjonene gir opplæring på dagtid, mens 15 prosent gir undervisning på kveldstid. 42 prosent av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring for voksne går på en voksenopplæringsinstitusjon som har tilbud om opplæring på kveldstid.<sup>7</sup>

I skoleåret 2015/16 har 337 av 428 kommuner innbyggere som deltar i grunnskoleopplæring for voksne. Det er en økning på seks kommuner fra året før. Flere kommuner organiserer grunnskoleopplæring for voksne som interkommunalt samarbeid.<sup>8</sup>

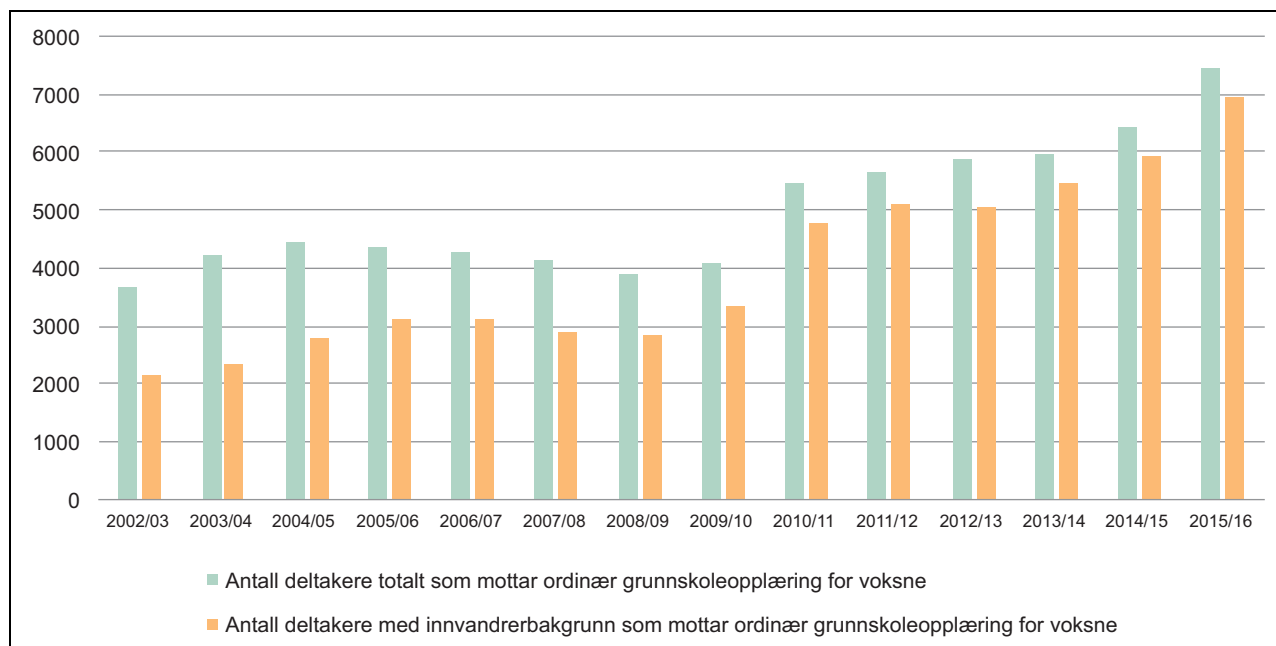
<sup>5</sup> Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

<sup>6</sup> Utdanningsdirektoratet 2015

<sup>7</sup> Utdanningsdirektoratet 2015. Tallene for opplæringssted og tid inkluderer ikke enheter og deltakere der opplæringen organisatorisk er lagt hos kommunen sentralt eller enheter uten elever.

<sup>8</sup> Utdanningsdirektoratet 2015

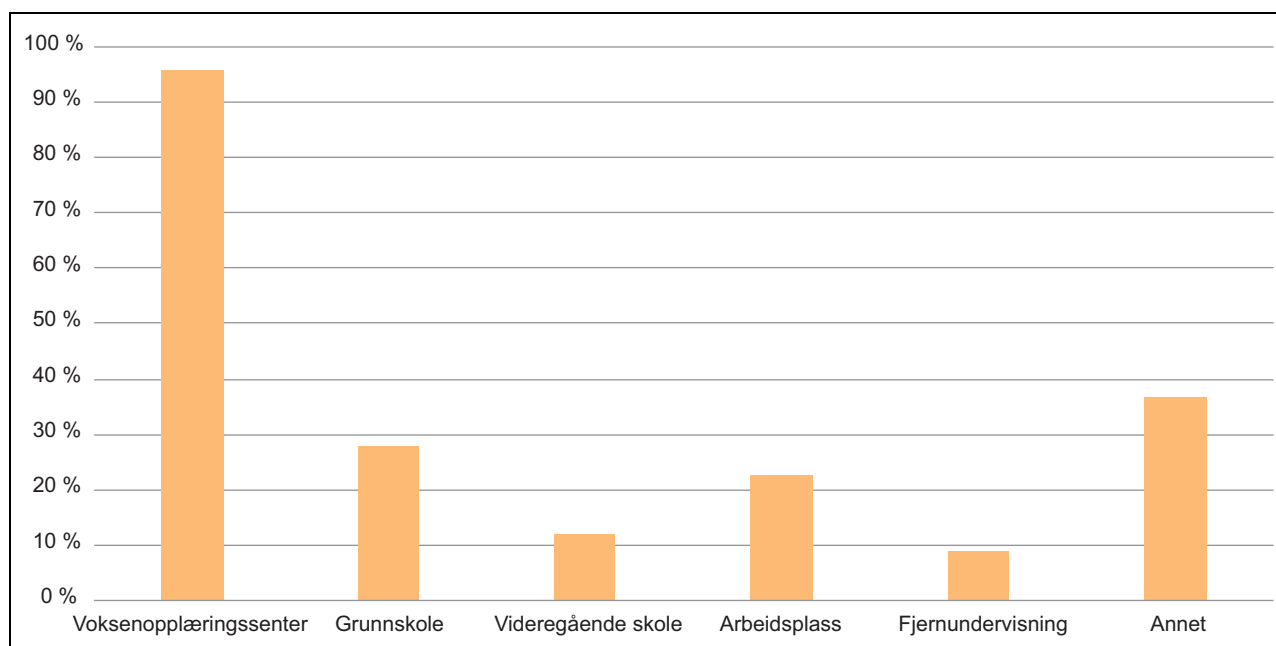




Figur 3.1 Oversikt over antall deltakere totalt og deltakere med innvandrerbakgrunn<sup>1</sup> i ordinær grunnskoleopplæring for voksne i perioden 2002/03 til 2015/16

<sup>1</sup> I GSI brukes begrepet språklige minoriteter, dvs. deltakere med et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk og dansk.

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)



Figur 3.2 Andelen deltakere i grunnskoleopplæring for voksne fordelt etter tilbud på opplæringssted 2015/16

Note: Tallene for opplæringssted inkluderer ikke enheter og deltakere der opplæringen organisatorisk er lagt hos kommunen sentralt eller enheter uten elever. En voksenopplæringsinstitusjon kan ha tilbud om undervisning på flere ulike opplæringssteder.

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2015): GSI 2015/16: Voksne i grunnskoleopplæring.

### 3.3 Videregående opplæring for voksne

#### 3.3.1 Generelt om videregående opplæring

Fra høsten 2016 er det 13 utdanningsprogrammer i videregående opplæring. Av disse er fem studieforberedende utdanningsprogrammer som fører til generell studiekompetanse og avsluttes med eksamen. De som fullfører og består disse utdanningsprogrammene får utstedt vitnemål. Det er åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer som fører til yrkeskompetanse, og som i de fleste tilfeller avsluttes med en fag- eller svenneprøve. Etter bestått fag- eller svenneprøve utstedes det et fag- eller svennebrev.

De fleste av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene følger normalt en hovedmodell med to års opplæring i skole, etterfulgt av to år som lærling i lærebedrift hvorav ett år er opplæring, og ett år er verdiskaping. Opplæringen i yrkesfagene kan også organiseres på andre måter, for eksempel ved at all opplæring eller deler av opplæringen skjer i bedrift. Da gir lærebedriften all opplæringen eller de kan ha avtalt særskilt med fylkeskommunen hvilke deler av opplæringen som skal gis i skole. Den delen av opplæringen som fylkeskommunen skal gi i skole, kan enten gis i ordinære klasser eller som tilbud spesielt organisert for voksne. I noen få lærefag skjer hele opplæringen i skole.

Lærebedrifter får tilskudd fra fylkeskommunen etter satsen fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Tilskuddssatsen prisjusteres årlig. Basistilskudd I retter seg mot bedrifter som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt med ungdom som har opplæringsrett, mens basistilskudd II gis til bedrifter som har inngått lærekontrakter med lærlinger som har fylt 21 år, og som har full opplæring i bedrift. I tillegg gis basistilskudd II for lærekontrakter tegnet av lærlinger som tidligere har fått oppfylt sin rett til videregående opplæring. Basistilskudd I og II er innrettet på litt forskjellig måte og er derfor ikke umiddelbart sammenlignbare.

Bedrifter som tar inn lærlinger i små og verneverdige håndverksfag, får høyere tilskudd. Over Kunnskapsdepartementets budsjett bevilges det også et ekstra tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger, lære kandidater og praksisbrevkandidater med særskilte behov. Tilskuddet er fra 2013 også utvidet til å omfatte lærlinger, lære kandidater og praksisbrevkandidater med svake norskerferdigheter og kort botid i Norge. Tilskuddsordningen er for de som er under 25 år. Intensjonen

er at ungdommene lettere skal komme ut i ordinært arbeidsliv. Tilskuddsordningen er budsjettstyrt, og ved oversøking vil tilskuddet avkortes. For å imøtekomme en vesentlig økning i søknadsmengden har bevilgningene økt fra om lag 8,3 mill. kroner i 2009 til om lag 80 mill. kroner i 2015.

#### 3.3.2 Særlig om videregående opplæring for voksne

##### *Rett til videregående opplæring for voksne*

Voksne har på bestemte vilkår rett til videregående opplæring. Retten omfatter rettigheter til realkompetansevurdering, tilrettelagte løp og tilpasset opplæring. Voksne i videregående opplæring har ikke en eksplisitt rett til særskilt språkopplæring, men opplæringen for voksne skal tilpasses behovet til den enkelte, blant annet på grunnlag av realkompetansevurdering.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring fra og med det året de fyller 25 år.

Fylkeskommunen skal også gi tilbud til søkere uten rett til videregående opplæring. Det er derfor mulig å søke om videregående opplæring selv om vilkårene for rett til videregående opplæring ikke er oppfylt. I enkelte fylker gis det i dag tilbud til alle som ønsker videregående opplæring, uavhengig av om de har individuell rett eller ikke.

##### *Voksne i frittstående videregående skoler*

Frittstående videregående skoler kan ta inn voksne søkere med rett til videregående opplæring. Ved inntaket skal disse som hovedregel prioriteres etter ungdom med rett til videregående opplæring. Etter en lov- og forskriftsendring som trådte i kraft 1. august 2015, kan frittstående videregående skoler søke om å få godkjent en kvote for inntak av voksne med rett til videregående opplæring innenfor rammen av det elevtallet skolen har godkjenning for. Noen navngitte friskoler kan etter forskriften til friskoleloven også ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring. For disse skolene betyr lov- og forskriftsendringene at de etter søknad kan prioritere både voksne med og uten rett til videregående opplæring foran ungdom ved inntak. Blant skolene som kan ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring, er de frittstående videregående skolene for funksjonshemmede. Det er i dag totalt 14 friskoler som er godkjent som skoler for funksjonshemmede med rett til statstilskudd.<sup>9</sup>

### Tilrettelagte løp i fag- og yrkesopplæringen

Voksne som deltar i fag- og yrkesopplæring kan få opplæringen tilrettelagt med utgangspunkt i den ordinære hovedmodellen med to års opplæring i skole etterfulgt av to år som lærling i lærebedrift. Opplæringen i fellesfagene som vanligvis skjer i skole kan komprimeres og tilrettelegges. Læretiden i bedrift kan avkortes basert på godskrivning av tidligere praksis eller som resultat av en realkompetansevurdering.

Deltakere i videregående opplæring for voksne har rett til et opplæringstilbud tilrettelagt deres livssituasjon. Opplæringen kan gjennomføres som komprimerte løp og kan gjennomføres som for eksempel opplæring på kveldstid eller nettundervisning.

### Praksiskandidatordningen

Det er i dag to hovedveier til fag- og svennebrev for voksne, lærlingordningen og praksiskandidatordningen.

Voksne som kan dokumentere minst fem års allsidig praksis i et fag, kan gå opp til fag- eller svenneprøve som praksiskandidat. Praksiskandidatordningen er ikke en opplæringsordning, men en dokumentasjons- og privatistordning. Praksiskandidater har fritak fra fellesfagene i videregående opplæring. De må ha bestått en særskilt sentralt gitt skriftlig eksamen etter læreplanen for Vg3 i lærefaget før de kan melde seg opp til en fag- eller svenneprøve. Praksiskandidater går opp til samme fag- og svenneprøve som lærlinger. Ordningen er veletablert, og er støttet av arbeidslivets parter. Både voksne med lang praksis og virksomheter med behov for faglært arbeidskraft kan dra fordel av ordningen.

Praksiskandidatordningen er den dominerende ordningen blant voksne i videregående opplæring. I 2013/14 var det rundt 9 800 voksne over 25 år som besto en fag- og svenneprøve. Av disse var rundt 1 700 lærlinger og rundt 7 800 var praksiskandidater.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Disse skolene tar inn elever med ulike former for funksjonshemninger, eksempelvis hørselshemninger, psykiske og sosiale funksjonshemninger. En del av skolene har elever med problemer knyttet til ADHD, atferdsvansker eller rusproblemer. Av de 14 skolene er det to grunnskoler, åtte videregående skoler og fire kombinasjonsskoler.

<sup>10</sup> Kilde: SSB

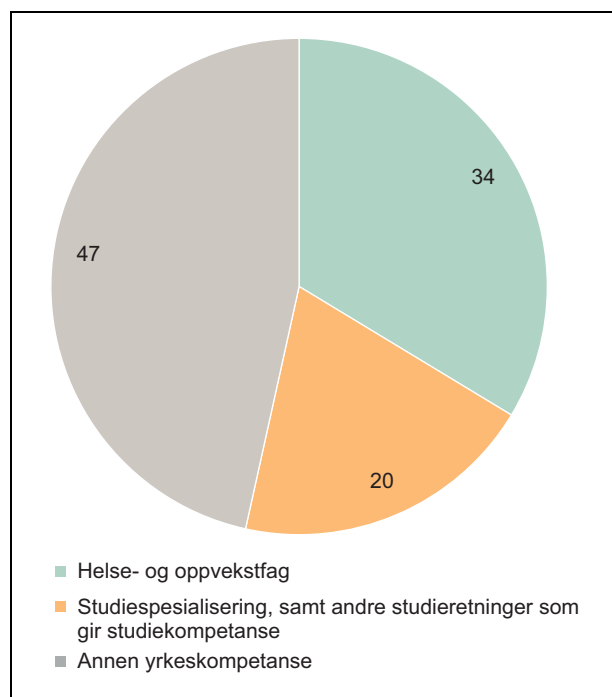
### 3.3.3 Voksnes deltakelse i videregående opplæring

I 2014 var det rundt 23 000 voksne deltakere i videregående opplæring. Helse- og oppvekstfag er det utdanningsprogrammet med størst andel av de voksne deltakerne, fulgt av studiespesialisering og bygg- og anleggsteknikk, jf. figur 3.3.

Flertallet av deltakerne er under 40 år. Gruppen fra 25–29 år økende. De høyeste aldersgruppene har lav, men stabil deltakelse, mens gruppen 40–49 år avtar noe.

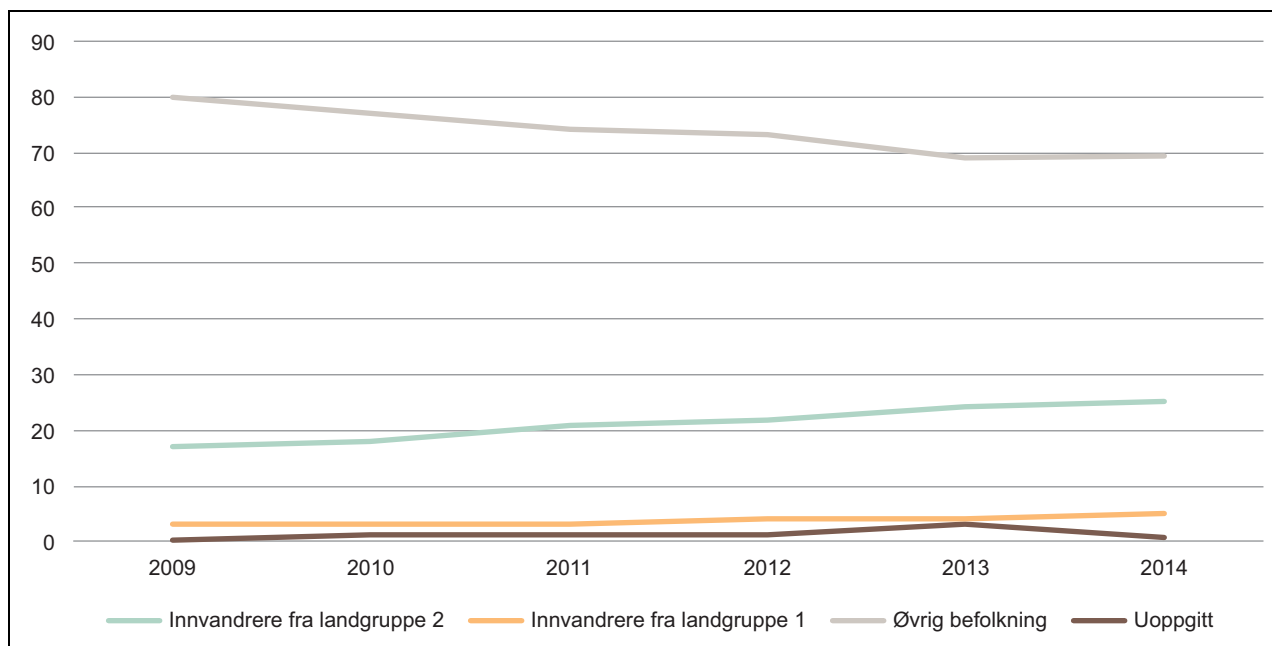
Kvinner er i flertall blant voksne i videregående opplæring sett under ett, men det er store kjønnsforskjeller mellom utdanningsprogrammene. Kvinner utgjør 84 prosent av de voksne deltakerne i helse- og oppvekstfag, men bare 31 prosent i andre yrkesfag. Kvinner er i flertall blant voksne som tar fag som fører til generell studiekompetanse. Kjønnsmønstrene blant voksne i videregående opplæring, skiller seg lite fra unges tradisjonelle utdanningsvalg.

Utdanningsprogrammene har en noe ulik aldersprofil. Blant de som tar fag som fører til studiekompetanse, er nesten halvparten under 30 år. Bare én av seks er 40 år eller mer, og så godt som ingen er over 60 år. Dette henger trolig sammen med at disse fagene først og fremst kvalifiserer for videre studier, og ikke direkte til arbeidslivet. På



Figur 3.3 Voksne i videregående opplæring, fordelt på utdanningsprogram. Prosent. 2014

Kilde: Vox' statistikkbank



Figur 3.4 Voksne i videregående opplæring, fordelt på landgrupper. 2009–2014. Prosent

Kilde: Vox' statistikkbank

utdanningsprogrammer for helse- og oppvekstfag er 40 prosent av deltakerne over 40 år.

Bortimot halvparten av deltakerne har gjennomført videregående opplæring tidligere.<sup>11</sup>

Andelen voksne deltakere i videregående opplæring som har innvandrerbakgrunn<sup>12</sup>, har økt de siste fem årene (se figur 3.4). Denne økningen finner vi primært i form av innvandrere fra landgruppe 2.

### 3.3.4 Resultater av videregående opplæring for voksne

Som det også framgår av kapittel 2, har det å ha fullført og bestått videregående opplæring en positiv effekt på tilknytningen til arbeidslivet. Sterkest er effekten dersom man har fullført videregående opplæring som ung, men resultatene er positive også for personer som tar videregående opplæring i voksen alder. Voksne som fullfører og består videregående opplæring har større sannsynlighet for å være i jobb, mindre sannsynlighet for å være trygdet og har noe høyere lønn enn de som ikke har fullført videregående. De positive effektene er størst for dem som velger yrkesfag.<sup>13</sup>

Andelen voksne deltakere i videregående opplæring som fullførte og bestod, økte fra 42 prosent

i 2013 til 50 prosent i 2014. Økningen er lik for begge kjønn. Menn fullfører og består i noe høyere grad enn kvinner. De yngste av de voksne deltakerne avbryter i større grad enn de eldre. Voksne med innvandrerbakgrunn fra landgruppe 2 avbryter i større grad enn den øvrige befolkningen.

## 3.4 Realkompetansevurdering

Læring skjer på mange arenaer, og voksne kan tilegne seg kompetanse gjennom mange ulike aktiviteter som arbeid, etterutdanning, opplæring på arbeidsplassen, fritidsaktiviteter og annet. Realkompetanse er all den kompetansen som kommer i tillegg til den kompetansen som kan dokumenteres gjennom det formelle utdanningssystemet.

Realkompetansevurdering er ansett som et viktig virkemiddel i kompetansepolitikken. Et system for realkompetansevurdering ble presentert i forbindelse med Kompetansereformen i 1999. Hensikten var å gi voksne adgang til å få formell dokumentasjon av sine kunnskaper og ferdigheter uavhengig av på hvilken måte de hadde skaffet seg kompetansen. Voksne skulle få rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger. Det var viktig at dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse fikk legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet.

<sup>11</sup> Vox' statistikkbank

<sup>12</sup> Denne statistikken inkluderer både innvandrere og barn av innvandrere.

<sup>13</sup> Proba samfunnsanalyse 2011

### Boks 3.6 Etter- og videreutdanning for lærere som underviser voksne

Lærere som underviser voksne i grunnskolen og videregående opplæring, er omfattet av videreutdanningsstrategien Kompetanse for kvalitet. Strategien dekker fag og områder der det er særlig behov for videreutdanning nasjonalt. I studieåret 2015/16 var godkjente søkere i engelsk, matematikk, norsk, norsk tegnspråk og samisk prioriterte, men også søkere som søkte om videreutdanning i andre fag fikk tilbud.

Høsten 2013 startet Utdanningsdirektoratet den femårige satsingen Kompetanse for mangfold på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Oppdraget har bakgrunn i Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk – Mangfold og fellesskap. Målet med den barnehagebaserte og skolebaserte satsingen er at ansatte i barnehager, skoler og voksenopplæring skal være i stand til å gi god opplæring til barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn, slik at disse i størst mulig grad fullfører og består opplæringsløpet. Voksenopplæringen deltar i den skolebaserte kompetanseutviklingen, dvs. at hele lærerkollegiet ved et utvalg voksenopplæringssteder arbeider med å utvikle og forbedre sin pedagogiske praksis og får faglig støtte fra et

universitet eller en høyskole. I prinsippene som er lagt til grunn for satsingen, er det blant annet fastslått at tidlig innsats innebærer at nyankomne voksne som mangler grunnleggende ferdigheter og/eller norskerferdigheter, og som har rett til slik opplæring, får tilbud om dette. Innenfor satsingen har det blant annet også blitt opprettet et studietilbud ved Høgskolen i Bergen i undervisning av minoritetsspråklige i grunnopplæring for voksne.

Det er også igangsatt et etterutdanningstilbud for lærere i kommunal og fylkeskommunal voksenopplæring i regi av Vox. Satsingen går over fire år, og består av kortere tilbud/etterutdanning i voksenpedagogikk og grunnleggende ferdigheter.

Det finnes også kompetanseutvikling for BKA-lærere. Videreutdanning i opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne finnes ved Universitetet i Stavanger (lesing og skrive) og ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold (digital kompetanse). Det er også et mål at alle BKA-lærere deltar på et to-dagers grunnkurs i opplæring i grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen.

Realkompetansevurdering i dagens norske utdanningssystem skjer på grunnlag av den enkeltes kompetanse uavhengig av hvor og hvordan kompetansen er ervervet. Kompetansen vurderes opp mot læringsutbyttebeskrivelsene i læreplanene i det formelle utdanningssystemet. Retten til realkompetansevurdering er forankret i lovgivningen for hvert enkelt utdanningsnivå.

#### 3.4.1 Realkompetansevurdering i grunnskole- og i videregående opplæring

Realkompetansevurdering i grunnskole- og videregående opplæringen har som formål å dokumentere og godkjenne en persons kompetanse vurdert etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet/Kunnskapsløftet Samisk, uavhengig av hvor og hvordan kompetansen er tilegnet. Realkompetansevurdering gir muligheter for godkjenning av hele fag med sluttvurdering, deler av fag eller enkelte kompetansemål, men ikke hele lærefag i videregående opplæring. Godkjenning av deler av fag/kompetansemål gir et grunnlag for å avklare

den voksnes behov for videre opplæring. Vurderingen skjer opp mot den voksnes ønskede sluttkompetanse. Realkompetansevurderingen gir grunnlag for utstedelse av kompetansebevis som dokumenterer kompetansen.

Hvis ikke hele faget kan godkjennes, gir realkompetansevurderingen mulighet for avkortning og tilrettelegging av opplæringsløp basert på den kunnskapen og de ferdighetene den enkelte har. Realkompetansevurdering er et viktig verktøy for å tilpasse videre opplæring for voksne, og bidra til komprimerte løp.

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2014 retningslinjer for realkompetansevurdering i grunnskolen og videregående opplæring for voksne.<sup>14</sup> Formålet med retningslinjene er å bidra til god kvalitet på realkompetansevurderingene, og en mer enhetlig praksis. I forbindelse med implementering av retningslinjene har Utdanningsdirektoratet gjennomført flere samlinger rettet mot ansatte i kommunene som arbeider med grunnskoleopplæring for voksne, og samlinger med del-

<sup>14</sup> Utdanningsdirektoratet 2014

takere både fra fylkeskommunene og fylkesmenene.

### 3.5 Program for Basiskompetanse i arbeidslivet

Gjennom innføringen av program for Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) i 2006 har virksomheter fått mulighet til å søke om tilskudd til opplæring i grunnleggende ferdigheter for sine ansatte. BKA-programmet er en tilskuddsordning som skal stimulere virksomheter til å gi ansatte opplæring i grunnleggende lese-, skrive-, regne- og digitale ferdigheter. BKA-programmet ble etablert som en permanent ordning i 2011. Programmet forvaltes av Vox. Fra 2014 støtter ordningen også opplæring i muntlige ferdigheter, i kombinasjon med opplæring i én eller flere av de andre ferdighetene. Fra 2016 omfatter ordningen også opplæring i grunnleggende norsk, jf. kapittel 3.5.4.

#### 3.5.1 Innhold og kvalitet i tilbudene

Det er utviklet egne læringsmål for voksne som blant annet skal brukes i BKA-programmet. Læringsmålene er eksempler på hvordan opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne kan organiseres og tilrettelegges, basert på Læreplanverket for Kunnskapsløftet og Utdanningsdirektoratets rammeverk for grunnleggende ferdigheter.<sup>15</sup>

Som et ledd i kvalitetssikringen har Vox utviklet læremidler, veiledere og bransjeprofiler for grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen. Kurstilbydere kan søke om godkjenning som tilbydere i BKA-programmet, noe som gir rett til å søke om rammeavtale og prioritet i søknadsprosessen. Denne godkjenningen må fornyes hvert tredje år. Vox arrangerer også egne kurs for BKA-lærere.

Private opplæringstilbydere, herunder dataopplæringsinstitusjoner, og studieforbund utgjør til sammen flertallet av de som tilbyr opplæring gjennom BKA-programmet. Noe under halvparten av tilbyderne er offentlige virksomheter, og flesteparten av disse er kommunale opplæringsinstitusjoner.

#### 3.5.2 Deltakelse i BKA-programmet

Siden 2006 har rundt 47 500 personer fått opplæring i grunnleggende ferdigheter. Innenfor ram-

#### Boks 3.7 Læring for et langt arbeidsforhold

Gjennom BKA-programmet gir Hurtigruta Carglass ansatte opplæring i lesing, skriving, regning og data. Kurset går over 120 timer. Bedriften lar rundt 20 ansatte fra hele landet delta i kurset. De har utstrakt bruk av egne caser i opplæringen, og legger mye egne ressurser i dette. Tilbyder legger stor vekt på å skreddersy kursopplegget knyttet til de daglige arbeidsoppgavene.

Målet med opplæringen er å gjøre deltakerne i stand til å mestre nye arbeidsoppgaver internt i bedriften. I dag forholder deltakerne seg stort sett til praktiske oppgaver, og de har lite formell utdanning utover grunnskolen. Kurset skal gi opplæring i de konkrete kunnskapene som er nødvendig for å kunne søke på andre stillinger internt, men også for å kunne ta videre utdanning.

men av BKA-programmet tilbys mange ulike varianter av kurs i grunnleggende ferdigheter med ulike kombinasjoner av lesing, skriving, regning, digitale ferdigheter og muntlige ferdigheter. Lengden på kursene varierer også med en minimumslengde på 30 timer og en maksimumslengde på 200 timer. I 2015 var gjennomsnittet 81 timer.

Det har vært en relativt jevn økning i deltakelsen siden oppstarten av programmet, jf. figur 3.5.

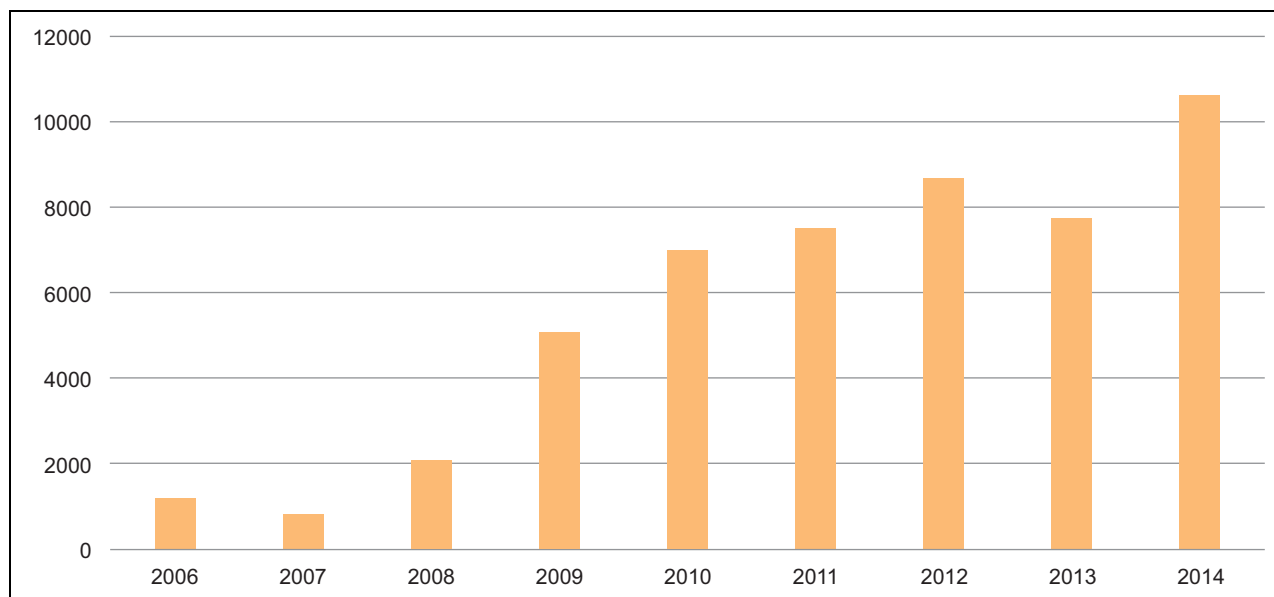
Deltakelsen er relativt jevnt fordelt mellom kjønnene. Mellom 20 og 25 prosent av deltakerne har grunnskole som høyeste fullførte opplæring, mens rundt 40 prosent har videregående som høyeste fullførte utdanning, og da særlig yrkesfag.

Andelen deltakere med innvandrerbakgrunn har økt mye de siste to årene, etter at først muntlige ferdigheter, og deretter norskopplæring, ble inkludert i programmet. På kurs som kombinerer lesing, skriving og muntlige ferdigheter har nesten alle deltakerne et annet morsmål enn norsk, mens kurs i regning og digitale ferdigheter har lav andel med innvandrerbakgrunn.

#### 3.5.3 Resultater av BKA-programmet

BKA-programmet har blitt evaluert en rekke ganger.<sup>16</sup> Det er vanskelig å måle direkte effekter av opplæringstiltak. Alle evalueringene som vurderer effekter av programmet, konkluderer imidlertid

<sup>15</sup> Vox 2013b



Figur 3.5 Antall deltakere i BKA-programmet i perioden 2006–2014

Kilde: Vox

med at kursene har ført til en positiv endring for mange av deltakerne. En del av endringene kan knyttes til bedring av deltakernes grunnleggende ferdigheter, eller økt bruk av ferdighetene, som at deltakerne i større grad tar i bruk digitale verktøy, og skriver eller leser mer enn de gjorde før kurset. Effekten av opplæring i ikt ser ut til å være størst.

Virksomhetene som har hatt ansatte på BKA-kurs trekker blant annet fram bedre kommunikasjon og samarbeid mellom ansatte, nye produksjonsløsninger og økt fokus på helse, miljø og sikkerhet som positive effekter for virksomheten. Noen knytter også nedgang i sykefravær til kursene.

### 3.5.4 Norskopplæring gjennom BKA-programmet

Fram til utlysningen for 2016 var opplæring i grunnleggende norsk ikke inkludert i BKA-programmet. Dette medførte at innvandrere som ikke behersket norsk, var utelukket fra å delta i programmet. For innvandrere som ikke har rett til opplæring etter introduksjonsloven, vil det si at de må dekke utgifter til norskopplæring selv, dersom ikke arbeidsgiver dekker dette.

Mange innvandrerne bruker engelsk eller andre språk på arbeidsplassen. Omstillinger på arbeidsplassen kan imidlertid være vanskeligere å takle uten gode nok norskerferdigheter. For personer som mister jobben, vil det kunne by på problemer å komme i arbeid igjen uten å beherske norsk. Mange arbeidsinnvandrere har opparbeidet seg sosiale rettigheter i Norge, og norskopplæring på arbeidsplassen vil kunne forebygge langvarig ledighet. Andre innvandrere kan ha gjennomført pliktig norskopplæring, men likevel ikke ha tilstrekkelige norskerferdigheter til å utføre det arbeidet de har. Å støtte norskopplæring på arbeidsplassen for disse gruppene vil kunne gagne både personene som får tilbud om opplæring, bedriftene som ansetter dem, og på sikt også den norske økonomien.

### 3.6 Læring i regi av frivillige organisasjoner

Mye læring skjer i, eller i regi av frivillige organisasjoner. Dette kan være opplæring der frivillige organisasjoner er tilbyder av opplæring. Læring skjer også ved at man deltar i organisasjonenes ordinære aktiviteter. Frivillige organisasjoner kan nå fram til personer som til vanlig ikke oppsøker det offentlige utdanningssystemet og/eller er utenfor arbeidslivet. Det er et mål å legge til rette for at frivillig sektor kan bidra til at flere voksne får delta i læringsaktiviteter, inkludert norsktrening for innvandrere.

<sup>16</sup> De eksterne evalueringene er: Econ 2007b, Econ Pöyry 2008, Engesbak og Stubbe 2011, Proba samfunnsanalyse 2012a. De interne evalueringene er: Hansen mfl. 2011, Hansen og Fossan-Waage 2012, Hansen mfl. 2013. I tillegg publiserer Vox deskriptiv statistikk om BKA i den årlige publikasjonen Vox-Speilet – Voksnes deltakelse i opplæring.

I 2016 er det 15 godkjente studieforbund. Studieforbund er ideelle og demokratiske organisasjoner med medlemsorganisasjoner fra frivillig sektor som utfører oppgaver innenfor voksenopplæring. Medlemsorganisasjonene har til sammen tusenvis av lokallag spredt over hele landet. De fleste tilbyr opplæring som er uavhengig av læreplaner og eksamen. Studieforbund kan også arrangere formell utdanning som et supplement til, eller på oppdrag fra det offentlige utdannings-systemet. Studieforbundene mottar statstilskudd, og er regulert av Voksenopplæringsloven. I 2014 arrangerte studieforbundene 44 000 støtteberettigede kurs bestående av 1,4 millioner kurstimer. Tilskuddet til studieforbund er i dag på om lag 200 millioner kroner årlig.

Frivillig sektor tilbyr også mye annen opplæring enn den som mottar statsstøtte gjennom studieforbundsordningen. Frivillig sektor har et potensial til å inkludere og motivere voksne med svake grunnleggende ferdigheter, både de som er i arbeid og de som står utenfor. Frivillig sektor har også en viktig rolle når det gjelder inkludering av innvandrere.

I statsbudsjettet for 2015 bevilget Stortinget etter forslag fra regjeringen ti millioner kroner til oppstart av et program for Basiskompetanse i frivillig sektor (BKF), og denne bevilgningen videreføres på samme nivå i 2016. Tilskuddsordningen finansierer opplæring for voksne med kort formell utdanning, som selv ønsker opplæring i grunnleggende ferdigheter. BKF-programmet skal bidra til å styrke voksnes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og ikt, samt deres ferdigheter i muntlig norsk. Målet er at flere kan ta del i opplæring og gjennom dette få styrket sine muligheter for å delta i arbeidslivet. Fra 2016 er det lagt opp til opplæring i grunnleggende norsk i BKF-programmet som i BKA-programmet.

### 3.7 Karriereveiledning

Hensikten med karriereveiledning er både å bidra til at mennesker på kort sikt kan ta veloverveide valg, og på lang sikt håndtere egen karriere gjennom hele livsløpet. Karriereveiledning kan være et nyttig verktøy for at folk skal ta mer reflekterte valg når det gjelder arbeid og utdanning, og håndtere overganger bedre. Veiledning kan foregå på flere arenaer, for eksempel på karrieresentre<sup>17</sup>, i

voksenopplæringen, i arbeids- og velferdsforvaltningen og som rådgivning i skolen.

Elever i skolen har rett til rådgivning. Voksne med rett til grunnopplæring har ikke den samme rett til rådgivning som elever. En del voksne har tilgang til veiledning gjennom Arbeids- og velferdsetaten, og noen mottar veiledning i voksenopplæringen.

Karriereveiledning for voksne over 19 år er organisert gjennom fylkesvise partnerskap for karriereveiledning som har ansvar for ett eller flere karrieresentre i fylket. Vox forvalter en statlig tilskuddsordning for partnerskapene, og tilskuddet tildeles fylkeskommunen som forvalter midlene på vegne av partnerskapet. For å kunne motta tilskudd må partnerskapene blant annet bestå av minimum fylkeskommunen og NAV fylke. Det er etablert karrieresentre i 16 av 19 fylker.

### 3.8 utfordringer i opplæringstilbudet for voksne

#### 3.8.1 utfordringer i dagens grunnskoleopplæring for voksne

Det finnes relativt få undersøkelser av grunnskoleopplæring for voksne. Ifølge Østberg-utvalget er det store variasjoner i kommunenes tilbud om grunnskoleopplæring til voksne. I noen kommuner er det ingen som deltar i grunnskoleopplæring for voksne, mens i andre kommuner er tilbudet omfattende og systematisk.<sup>18</sup>

Det er lite dokumentasjon av årsakene til forskjellene mellom grunnskoletilbudet i kommunene. At grunnskoleopplæring for voksne varierer mellom kommuner, kan skyldes ulike ønsker og behov i befolkningen, forhold ved det lokale arbeidsmarkedet og lokale prioriteringer. At en del kommuner ikke har innbyggere som deltar i grunnskoleopplæring for voksne, kan også skyldes at kommunene ikke har opprettet tilbud, at voksne ikke kjenner godt nok til tilbudet eller rettighetene sine, eller at de ikke opplever tilbudet som attraktivt nok. Riksrevisjonen skriver i sin undersøkelse av tilbudet om grunnopplæring til voksne i perioden fra 2000 til 2007 at befolkningen har liten kjennskap til rettighetene, og at kommunene mangler satsing på informasjonsarbeid.<sup>19</sup>

Noen voksne kan ha lav motivasjon for å delta i opplæring. Samtidig tyder enkelte undersøkelser på at en del voksne har høy motivasjon for å til-

<sup>17</sup> Inkluderer fylkesvise karrieresentre og karriereservice i universitets- og høyskolesektoren

<sup>18</sup> NOU 2010: 7

<sup>19</sup> Riksrevisjonen 2008



### Boks 3.8 Fravær i grunnskoleopplæring for voksne

Enkelte kommuner har pekt på at det kan være et problem at deltakere som er tatt inn i grunnskole for voksne, ikke møter opp eller har stort ubegrunnet fravær. Dette svekker læringsutbyttet for dem det gjelder, kan redusere progresjonen i læringsprosessen for hele gruppen, og er lite effektiv bruk av skolens ressurser.

Det går fram av opplæringsloven at «når ein elev eller deltakar alvorleg forsømmer pliktene sine, kan kommunen/fylkeskommunen vise eleven/deltakaren bort frå resten av det kurset eleven/deltakaren er teken inn på.»<sup>1</sup>

Hyppige eller langvarige ubegrunnede fravær anses som en alvorlig forsømmelse av pliktene. Skolene bør derfor informere deltakerne om kravet om oppmøte og konsekvensen av ikke å møte opp uten gyldig grunn. Henvendelsene Kunnskapsdepartementet har mottatt, kan

tyde på at denne adgangen til å sanksjonere ugyldig fravær ikke er godt nok kjent i kommunene. Kunnskapsdepartementet vil sørge for å informere kommunene om denne muligheten.

På bakgrunn av henvendelser fra kommuner har Kunnskapsdepartementet vurdert om deltakere i grunnskoleopplæring for voksne bør miste retten til slik opplæring ved manglende fram møte. Grunnskoleopplæring er imidlertid ansett for å være så grunnleggende og viktig at retten ikke bør mistes. Voksne som har behov for slik opplæring, har ofte sammensatte problemer, noe som kan gå utover motivasjonen for opplæring. Å ta fra dem retten til opplæring ved høyt ubegrunnet fravær vil kunne føre til at færre gjennomfører nødvendig opplæring.

<sup>1</sup> Opplæringsloven § 4A-9

egne seg kompetanse som kan gi dem bedre mulighet til jobb og utdanning.<sup>20</sup> Motivasjon for grunnskoleopplæring for voksne kan blant annet henge sammen med den enkeltes vurdering av om slik opplæring er nødvendig for å komme i arbeid, for å beholde arbeid, om det kan føre til bedre arbeidsbetingelser eller er nødvendig for videre utdanning.

Voksne har ofte økonomiske forpliktelser som ikke lar seg forene med å ta grunnskoleopplæring selv om opplæringen er gratis. For noen er det et alternativ å finansiere eget livsopphold ved å ha lønnet arbeid ved siden av grunnskoleopplæringen. For andre, for eksempel de som har ansvar for små barn, kan det være vanskelig å kombinere arbeid og skole. Mangel på livsoppholdsstøtte under grunnskoleopplæringen kan være en vesentlig barriere for deltakelse. For nærmere omtale av livsopphold under opplæring, se kapittel 7.

En undersøkelse av grunnskoleopplæring for voksne viser at lav gjennomføring av opplæringen er en utfordring.<sup>21</sup> Manglende faglige forutsetninger og svake norskerferdigheter trekkes fram som hovedårsakene til at deltakerne avslutter opplæringen, men omsorgsforpliktelser og motivasjonsproblemer spiller også inn. Deltakerne i grunnskoleopplæring er ofte misfornøyd med progresjonen i opplæringen og ønsker en raskere overgang

fra grunnskole til videregående opplæring enn det legges opp til. Samtidig viser undersøkelsen at lærerne mener deltakerne ofte er for utålmodige og har for høye ambisjoner.

Voksne er i en annen livssituasjon enn barn og unge. Mange voksne har arbeid og omsorgsoppgaver. Det kan være vanskelig å kombinere slike forpliktelser med utdanning. Dette kan føre til avbrudd i opplæringen og kan gjøre det vanskelig å starte opp igjen på rett nivå på et senere tidspunkt.

Læreplanverket for grunnskolen er fleksibelt, og opplæringen skal tilpasses voksnes behov. Dagens læreplaner er imidlertid ikke laget med tanke på voksne, men er bygget opp rundt et bredt lærings- og kunnskapssyn med vekt på faglig og sosial utvikling.

En undersøkelse fra 2013 viser at innvandrere vanligvis bruker to til tre år på å fullføre grunnskoleopplæringen.<sup>22</sup> Voksne er vanligvis opptatt av å komme raskest mulig ut i arbeid. For nyankomne innvandrere kan opplæringsløpet bli svært langt hvis de først skal gjennom introduksjonsprogrammet, deretter de fem fagene som kreves for å få vitnemål fra grunnskolen, og så eventuelt videregående opplæring. Det er i dag varierende i hvilken grad kommunene samordner grunnskoleopplæring for voksne og norskopplæring, jf. kapittel 8.

<sup>20</sup> Friberg og Elgvin 2014

<sup>21</sup> Dæhlen mfl. 2013

<sup>22</sup> Dæhlen mfl. 2013

### Boks 3.9 «Kombinasjonsklasser» ved Thor Heyerdahl videregående skole

I et forsøk der Vestfold fylkeskommune og Larvik kommune samarbeider, er det opprettet egne klasser der relativt nyankomne unge innvandrere, som kunne ha vært elever i videregående opplæring, har fått et særskilt tilbud. Dette har ikke vært tradisjonelle innføringsklasser, men et tilbud der elevene fysisk har vært på Thor Heyerdahl videregående skole, i egne «kombinasjonsklasser». Tilbudet har bestått av målrettet norskopplæring, samtidig som elevene har kombinert grunnskoleopplæring i seks fag<sup>1</sup> med å kunne ta fag på videregående nivå enten som elev eller ved hospitering. Elevene har kunnet forbedre sine grunnskolevitnemål. Ordningen har vært frivillig, og elevene har kunnet gå i opptil to år i kombinasjonsklassen. Elevene har ikke brukt av sin rett til videregående opplæring når de har gått i kombinasjonsklassen.

Det er kommunen som har hatt ansvar for grunnskoleopplæringen i tilbudet. Fylkeskommunen har stilt med lokaler. Både kommunen

og fylkeskommunen har finansiert ordningen og tilbudt lærerressurser.

Forsøket har ført til betydelig lavere frafall og lavere omvalgsprosent blant elever som har deltatt i ordningen. Elevene har rapportert at å få grunnskoleopplæring samtidig som de går på en videregående skole har vært viktig både for deres læringsutbytte og deres sosiale tilhørighet i en ungdomsgruppe. Vestfold fylkeskommune påpeker i evalueringen av forsøket fra oktober 2014, at tradisjonelle voksenopplæringstilbud oppfattes av elevene som ikke å gi like god effekt faglig eller på elevenes integrering.

Forsøket ble i første omgang gjennomført i skoleårene 2011/12 til 2013/14. På bakgrunn av at resultatene er så gode er forsøket utvidet til og med skoleåret 2016/17.

<sup>1</sup> Elevene hadde kroppsøving i tillegg til fagene som kreves for å få grunnskolevitnemål for voksne, jf. omtale av voksnes rett til grunnskoleopplæring.

#### Unge voksne

Det finnes ungdommer som av ulike årsaker har behov for mer grunnskoleopplæring selv om de formelt sett har fullført grunnskolen og har rett til videregående opplæring som ungdom. Uten mer grunnskoleopplæring har de svake forutsetninger for å kunne starte og gjennomføre videregående opplæring på en god måte, jf. boks 3.9.

#### 3.8.2 utfordringer i videregående opplæring for voksne

##### Manglende rettigheter til videregående opplæring

Både ungdom og voksne har rett til gratis videregående opplæring etter opplæringsloven. Likevel er det avdekket en del utfordringer med tilgang til opplæring. Flere grupper som ville hatt større mulighet for varig tilknytning til arbeidslivet dersom de hadde fullført og bestått videregående opplæring, har i dag ingen rett til slik opplæring. Det gjelder blant annet unge som har brukt opp retten uten å ha fullført (jf. boks 3.4) og innvandrere med fullført videregående opplæring fra utlandet som ikke får denne utdanningen godkjent som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge (jf. boks 3.3). Dette gjelder også for de som har fullført videregående opplæring, men som ikke har bestått.

Som nevnt skal fylkeskommunene gi tilbud til søkere uten rett til videregående opplæring. Bestemmelsen gir fylkeskommunene en generell plikt til å gi tilbud også til dem som ikke har rett til videregående opplæring, men uten at det gir en tilsvarende individuell rett til et slikt tilbud. I enkelte fylker gis det i dag tilbud til alle som ønsker videregående opplæring, uavhengig om de har individuell rett eller ikke. Det er store forskjeller i tilbudene fra fylke til fylke, avhengig av hvordan fylkene prioriterer og hvilke politiske ambisjoner fylkene har for sin kompetansepolitikk. Enkelte fylker ser voksnes muligheter til å ta videregående opplæring som et konkurransefortrinn og en del av det regionale utviklingsarbeidet.<sup>23</sup>

Svake norskferdigheter kan være en utfordring for å fullføre videregående opplæring for innvandrere. Om lag halvparten av fylkeskommunene oppgir at de har særskilt språkopplæring for voksne deltakere i videregående opplæring.<sup>24</sup> Ettersom det er en stigende andel av de voksne deltakerne i videregående opplæring som har innvandrerbakgrunn, er det en utfordring at ikke flere fylkeskommuner tilbyr særskilt språkopplæring.

<sup>23</sup> Dæhlen mfl. 2013

<sup>24</sup> Dæhlen mfl. 2013

*Dagens veier til fag- og svennebrev passer ikke for alle* Praksiskandidatordningen (jf. kapittel 3.3.2) ble etablert på 1950-tallet da de fleste lærefagene var innenfor industri og håndverk. Arbeidsmarkedet var stabilt og mange jobbet med de samme oppgavene i samme bedriften i hele sin yrkesaktive karriere. Praksiskandidatordningen ble etablert for at ufaglærte som hadde lang praksis i faget skulle kunne få formalisert sin kompetanse. Ordningen viser seg fortsatt å ha relevans, og de fleste voksne som oppnår et fag- eller svennebrev gjør det etter denne ordningen. Mange voksne har imidlertid ikke lang nok praksis til å kunne benytte seg av praksiskandidatordningen. Mange har hatt ulike jobber i ulike sektorer, og har ikke opparbeidet tilstrekkelig praksis innenfor ett fagfelt. Noen yrker har mye deltidsarbeid og så lave stillingsbrøker at det ikke blir mulig å opparbeide tilstrekkelig praksis. Innvandrere kan i tillegg ha særlige utfordringer med å dokumentere praksis fra utlandet.

Lærlingordningen kan også være et godt alternativ for voksne. Opplæringen gjennom lærlingordningen kan forkortes etter en realkompetansevurdering, og tilpasses de voksnes faglige nivå og hvor opplæringen organiseres som en veksling mellom skole og bedrift. I utgangspunktet vil voksne som deltar i lærlingordningen motta lærlinglønn. Dette lønnsnivået kan være for lavt for mange voksne ettersom voksne ofte er i en livssituasjon der de har økonomisk ansvar og omsorgsoppgaver. For de fleste vil det være en økonomisk belastning å gjennomføre videregående opplæring hvis det ikke lar seg gjøre å kombinere utdanning med lønnet arbeid.

På bakgrunn av disse utfordringene mener regjeringen det er behov for en alternativ vei til fag- og svennebrev, som legger til rette for å kombinere opplæring med inntektsgivende arbeid.

### 3.8.3 Utfordringer med lærernes kompetanse i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring for voksne

Lærernes kompetanse har betydning for den som skal lære. Om lag 95 prosent av lærerne som underviser i grunnskolen og videregående opplæring for voksne, har formell pedagogisk kompetanse.<sup>25</sup> Undersøkelser viser videre at nesten alle lærere har utdanning fra universitet eller høyskole.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> GSI; Vox 2015c

<sup>26</sup> Vox 2015c; Dæhlen mfl. 2013

Samtidig sier forskrift til opplæringsloven<sup>27</sup> at det i opplæring særskilt organisert for voksne kan ansettes personell uten formell pedagogisk kompetanse dersom de har vesentlig erfaring med opplæring av voksne, og er egnet til å gi voksenopplæring. Regjeringen mener at denne unntaksbestemmelsen er uheldig fordi den kan signalisere til potensielle lærere at formell pedagogisk kompetanse ikke blir verdsatt i voksenopplæringen på tilsvarende måte som i opplæringen for barn og unge. Den er dessuten unødvendig gitt at nesten alle lærere som underviser voksne oppfyller kravene til pedagogisk kompetanse.

Majoriteten av deltakere i grunnskoleopplæringen for voksne, er innvandrere. Deltakere som har et annet morsmål enn norsk, kan ha særlige språklige utfordringer, både når det gjelder norskfaget og fag der norsk er et redskapsfag. Østbergutvalget foreslår at lærere i voksenopplæringen gis tilbud om etter- og videreutdanning i norsk som andrespråk, flerspråklighet, flerkulturell pedagogikk og flerkulturell forståelse samt voksenpedagogikk generelt. Undersøkelser av lærernes kompetansebehov trekker fram at det er behov for mer kunnskap om voksenpedagogikk og tilrettelegging av undervisning av innvandrere.<sup>28</sup>

Ikke alle lærerne i voksenopplæringen har studiepoeng i fagene de underviser i. Dette gjelder særlig lærerne i grunnskoleopplæringen.<sup>29</sup>

### 3.8.4 Utfordringer med realkompetansevurdering

Realkompetansevurdering er et viktig virkemiddel som kan bidra til at voksne raskere når sine mål og kan komme i arbeid. Antallet som blir realkompetansevurdert, er likevel relativt lavt. I 2013 var det rundt 2 600 voksne deltakere over 25 år som hadde blitt realkompetansevurdert før de startet i videregående opplæring.<sup>30</sup> Dette er et lavt antall sett opp mot deltakelsen i videregående opplæring for voksne (rundt 20 000 voksne deltakere), og kan tyde på at realkompetansevurdering ikke når alle som kan ha nytte av det.

I forskrift til opplæringsloven er det fastsatt at realkompetansevurderingen skal foregå på norsk eller samisk. Dette er fordi det er undervisningspråkene i norsk grunnskoleopplæring. Dette innebærer at innvandrere ikke kan benytte ordningen

<sup>27</sup> Opplæringsloven § 14-1

<sup>28</sup> Vox 2015c; Dæhlen mfl. 2013; Lødding 2015

<sup>29</sup> Vox 2015c

<sup>30</sup> Kilde: SSB

før de har tilegnet seg tilstrekkelige norskerferdigheter. På denne måten kan man gå glipp av ressursene som ligger i innvandreres kompetanse. I en situasjon der det kommer mange flyktninger som skal integreres, er det viktig at ordningene som skal bidra til rask arbeidslivstilknytning, er effektive og tilpasset behovet.

Innvandrere som ikke kan dokumentere grunnskoleopplæring i 9 år fra utlandet, kan bli realkompetansevurdert ut fra kompetansemål i de fem fagene i 10. trinn. På bakgrunn av realkompetansevurderingen kan de få sluttvurdering i fag, eller de kan få avkortet og tilpasset grunnskoleopplæring. I praksis kan det være en utfordring at realkompetansevurdering i de fem fagene i 10. trinn, fører til at en del innvandrere må gjennomgå en mer omfattende grunnskoleopplæring enn det som er nødvendig for å komme i gang med arbeid eller videre utdanning.

### 3.8.5 Voksne med lite utdanning deltar minst i opplæring

Det er et generelt problem at voksne med lite utdanning og svake grunnleggende ferdigheter deltar mindre enn andre i organisert opplæring og i andre læringsaktiviteter. Mange voksne med lav kompetanse har også lav motivasjon for å delta i videre opplæring. En undersøkelse utført av Vox viser at voksne flest oppfatter egne ferdigheter som gode. De fleste mener også det ville være flaut om de skulle fortelle noen at de ikke mestrer lesing, skriving eller regning.<sup>31</sup> Evalueringen av BKA-programmet viser også det er lettere å motivere for opplæring i ict, og at slik opplæring ser ut til å oppfattes som mindre stigmatiserende enn lese-, -skrive- eller regneopplæring.<sup>32</sup>

Nettbasert opplæring kan fungere både som supplement til annen opplæring, og som en læringsarena i seg selv. Tilbudet av nettbasert opplæring i grunnleggende ferdigheter er mangelfullt, til tross for at mange vil kunne dra nytte av et fleksibelt og lett tilgjengelig tilbud.

En undersøkelse fra 2013<sup>33</sup> viser at studieforbundene samlet sett organiserer en omfattende kurs- og opplæringsvirksomhet over hele landet, på tvers av emner og nivå. Når det gjelder målgrupper, viste undersøkelsen at drøye 60 prosent av deltakerne hadde utdanning utover videregående opplærings nivå og bare syv prosent hadde grunnskole som høyeste fullførte utdan-

ning eller ikke fullført grunnskoleopplæring. Antall deltakere med høyere utdanning er også langt høyere enn gjennomsnittet for befolkningen i Norge. Det er derfor lite som tyder på at den nåværende statlige tilskuddsordningen bidrar til opplæring for voksne med svak kompetanse. Den samlede kursporteføljen inneholder i dag svært lite opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Tilbudet om karriereveiledning gjennom fylkesvise karrieresentre i Norge varierer mellom de ulike fylkene, både når det gjelder kvalitet og tilgang. Det kan være en utfordring for både arbeidstakere og personer som står utenfor arbeidslivet å finne fram til hvilke tilbud som finnes og som svarer til deres behov. Mange kan også ha behov for hjelp til å se hvilken kompetanse de har og hvilke muligheter som finnes på arbeidsmarkedet.

## 3.9 Tiltak for fleksibel opplæring tilpasset voksne

### 3.9.1 Modulstrukturert opplæring for voksne

Regjeringen ønsker at flere voksne med behov for opplæring skal delta i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring for voksne for å kunne bygge opp sin kompetanse. For å få til dette må opplæringen bli mer fleksibel og tilpasset voksnes behov. Den må kunne kombineres med arbeid eller omsorgsoppgaver, og den må ha et innhold som oppleves som relevant for voksne. I arbeidet med å utvikle en slik opplæring vil regjeringen gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring.

Regjeringen mener at betegnelsen grunnskoleopplæring for voksne kan oppleves som lite attraktiv for voksne. Noen har dårlige erfaringer med tidligere skolegang, og de fleste vil forbinde grunnskole med opplæring for barn og unge. For å synliggjøre opplæringstilbudets relevans både for potensielle deltakere og for arbeidslivet, vil forsøket med moduler på nivået under videregående opplæring kalles forberedende voksenopplæring.

Forsøkene vil omfatte forberedende voksenopplæring og utvalgte lærefag innenfor utdanningsprogrammer i fag- og yrkesopplæringen. For den forberedende voksenopplæringen skal det utvikles nye læreplaner og for fag- og yrkesopplæringen skal modulene struktureres i henhold til eksisterende læreplaner. Forsøkene skal utformes slik at det skal være mulig å ta moduler fra forberedende voksenopplæring i kombinasjon med opplæring i et lærefag.

<sup>31</sup> Vox 2013a

<sup>32</sup> Econ 2007

<sup>33</sup> Oxford research 2013

### *Hensikten med modulstrukturert opplæring for voksne*

Modulstrukturering innebærer å gi opplæring i mindre enheter som avsluttes med en dokumentert vurdering. Deltakeren skal med andre ord kunne få vurdering og dokumentasjon etter hver fullførte modul. Fordelen vil være at deltakerne kan gjøre seg ferdig med deler av opplæringen, og konsentrere seg om nye deler. Slik organisering vil gjøre det enklere å ta pauser i opplæringen, hvis arbeid eller andre forhold krever det, og komme tilbake senere og fortsette med neste modul. Modulstrukturert opplæring kan bidra til å gjøre det mer overkommelig for flere å delta i organisert opplæring for voksne.

Ved at opplæringen organiseres i moduler kan den enkelte velge å ta de modulene som er spesielt nyttige i den jobben de har, for å kunne skaffe seg en jobb eller få sin kompetanse dokumentert etter gjennomført og bestått modul.

For å gjøre tilbudet mest mulig attraktivt og tilgjengelig for den enkelte, skal modulene kunne tilbys og gjennomføres på ulike arenaer; på skoler, på arbeidsplasser, hos studieforbund, nettbasert eller kombinasjoner av disse.

Modulstrukturert opplæring vil gjøre det enklere å kombinere forberedende voksenopplæring og videregående opplæring. Modulstrukturering skal også bidra til bedre samordning mellom utdanningssystemets tilbud, ordningene i introduksjonsloven og arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten. Dette fordi moduler bedre vil kunne tilpasses tiltak innenfor disse ordningene. Modulene skal kunne brukes på tvers av sektor-grensene og kan således føre til et bedre grunnlag for tverrsektorielt samarbeid, jf. kapittel 8.

Det skal organiseres to separate forsøk for de to nivåene, men det skal samarbeides tett i gjennomføringen av forsøkene. Utprøving av moduler skal skje i nært samarbeid med berørte departementer, skoleiere og andre opplæringstilbydere, samt partene i arbeidslivet når det gjelder forsøk i fag- og yrkesopplæringen. Forsøkene skal gi tilstrekkelig erfaring og dokumentasjon for å vurdere om dette skal innføres som en permanent ordning. Å klargjøre juridiske, økonomiske og administrative konsekvenser er viktig for at modulstrukturert opplæring skal kunne bli en varig ordning.

### *Forsøk med forberedende voksenopplæring*

Målet for forberedende voksenopplæring er raske overgang til arbeid og/eller videregående opplæring ved at både innhold og organisering av

opplæringen skal bli mer relevant og mer effektiv enn i dag.

I motsetning til i de andre nordiske landene, er det ikke utviklet egne læreplaner for voksne i grunnskoleopplæringen i Norge. Opplæringen skal tilpasses voksne, men dette kan være et krevende arbeid for en del kommuner. Opplæring etter læreplanene for grunnskoleopplæring og læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere kan være vanskelig å samordne, jf. kapittel 8. Det skal derfor utvikles egne læreplaner for voksne til bruk i forsøket med forberedende voksenopplæring.

Utviklingen av læreplaner og moduler i forberedende voksenopplæring skal ta utgangspunkt i hvilke behov de voksne i målgruppen har for å kunne komme videre i arbeidslivet eller i videre utdanning. Det skal legges vekt på at majoriteten av deltakerne i dagens grunnskoleopplæring er voksne innvandrere som ikke har norsk som sitt morsmål. Dette innebærer at det utarbeides nye læreplaner og moduler som fristilles fra dagens læreplanverk for grunnskolen. I den praktiske utviklingen av nye læreplaner for voksne vil det likevel være relevant å trekke på eksisterende læreplaner i den grad de er relevante for voksne, det gjelder læreplanene for grunnskolen og læreplan i norsk- og samfunnskunnskap. I tillegg kan andre ressurser som blant annet læringsmål i grunnleggende ferdigheter utviklet av Vox, anvendes.

Gjennomføring av bestemte moduler i forberedende voksenopplæring skal gi grunnlag for inntak til videregående opplæring. Det skal også være mulig å kombinere opplæring i moduler fra forberedende voksenopplæring med moduler fra videregående opplæring.

### *Modulstrukturering i utvalgte utdanningsprogrammer i fag- og yrkesopplæringen*

I utviklingen av moduler i fag- og yrkesopplæringen vil læreplanene i Kunnskapsløftet/Kunnskapsløftet Samisk legges til grunn. Modulene skal utarbeides slik at de kan bygge på hverandre, og slik at gjennomføring og godkjenning av moduler innenfor et fagområde vil gi deltakeren mulighet til å melde seg opp til fag-/svenneprøve.

Partene i arbeidslivet vil være sentrale i utvikling av moduler i fag- og yrkesopplæringen.

### *Regjeringen vil*

- gjennomføre forsøk med forberedende voksenopplæring, inkludert utvikling av nye lærepla-

- ner og moduler som er tilpasset voksne, også voksne med et annet morsmål enn norsk
- gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer

### 3.9.2 Nettbasert opplæring i grunnleggende ferdigheter

Voksne med dårlig erfaring fra skolen vil kunne ha utbytte av at opplæringen er forskjellig fra den de kjenner fra egen skolegang.

Tilpasning til den voksnes behov er en viktig forutsetning for både å motivere til og for å lykkes med å få voksne til å gjennomføre opplæring. For mange voksne er muligheten for fleksibilitet og individuell tilpasning avgjørende for om de vil eller har praktisk mulighet til å delta i opplæring. En måte å tilpasse opplæring til voksnes situasjon er å tilby nettbaserte lavterskeltilbud for voksne som ønsker opplæring i lesing, skriving og regning.

Det skal derfor utvikles nettbasert opplæring i grunnleggende ferdigheter. Utviklingen av den nettbaserte opplæringen skal bygge på erfaringer og evalueringer fra blant annet Irland og Tyskland som har oppnådd gode resultater med sine digitale tilbud.

Den nettbaserte løsningen skal utformes slik at den motiverer voksne for opplæring i lesing, skriving og regning. Den skal innrettes som et lavterskeltilbud som gjør det enkelt å komme i gang. Løsningen skal både kunne brukes som et separat opplæringstilbud og i kombinasjon med annen opplæring, for eksempel i kombinasjon med forbedrende voksenopplæring, jf. kapittel 3.9.1 Løsningen bør ses i sammenheng med kartleggingsverktøy som presenteres i kapittel 8.3.1. Integriert i den digitale løsningen skal det ligge muligheter for å bli henvist videre til karriereveiledning og andre opplæringstilbud.

Det må vurderes i hvilken grad dette verktøyet vil kunne fungere for personer som også har begrensede norskerferdigheter.

#### *Regjeringen vil*

- utvikle et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter

### 3.9.3 Mer grunnskoleopplæring til ungdom som behøver det

Det finnes ungdommer som av ulike årsaker har behov for mer grunnskoleopplæring selv om de

formelt sett har fullført grunnskolen. Høsten 2015 sendte Kunnskapsdepartementet på høring et forslag om å utvide lovens handlingsrom, og legge til rette for å kunne gi disse ungdommene et tilbud om mer grunnskoleopplæring slik at de styrker sin kompetanse og får dette dokumentert på vitnemålet fra grunnskolen. Tilbudet skal kunne gis til dem som har rett til videregående opplæring. Forslaget går ut på å utvide dagens regel om grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1.

Gjennom denne løsningen vil det være mulig å konsentrere tilbudet om den opplæringen ungdommen trenger, og gjøre det mulig å kunne forbedre grunnskolevitnemålet. Ved å forbedre karakterene vil ungdommene oppleve en bekrefteelse på innsatsen de legger ned, og det vil dessuten kunne påvirke deres mulighet til å komme inn på det utdanningsprogrammet de ønsker seg. De som deltar i tilbudene, vil ikke bruke av retten til videregående opplæring. Å delta på tilbudet må dessuten være frivillig og gratis. I forsøk som er gjennomført, har lokalisering på en videregående skole vist seg å være vellykket, jf. boks 3.9.

Forsøkene som er gjennomført med tilsvarende ordninger, har hatt ungdommer med kort botid i Norge som målgruppe. Kunnskapsdepartementet vil ikke avgrense muligheten til grunnskoleopplæring til bare å gjelde denne gruppen ungdommer. Kriteriet vil være at vedkommende har behov for mer grunnskoleopplæring, og at behovet for mer grunnskoleopplæring knytter seg til den enkeltes faglige forutsetninger for å kunne fullføre videregående opplæring.

Det vil likevel ikke være en plikt for kommuner og fylkeskommuner å ha disse tilbudene. Kommuner eller fylkeskommuner som ønsker det, vil imidlertid få mulighet til å etablere denne typen opplæringstilbud. Spørsmålet om det skal etableres slike tilbud, og hvilket forvaltningsnivå, kommune eller fylkeskommune, som skal ha hovedansvaret, må etter Kunnskapsdepartementets mening løses lokalt.

#### *Regjeringen vil*

- foreslå at opplæringsloven endres slik at den legger til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdom som har behov for det

### 3.9.4 Kompetansekrav og kompetanseheving av lærere som underviser voksne

Regjeringen mener at krav til lærernes kompetanse ikke bare er viktig for kvaliteten på opplæringen, men også for lærernes status og for framtidig rekruttering til yrket.

Som nevnt tidligere i kapittelet, sies det i forskrift til opplæringsloven at det i opplæring særskilt organisert for voksne kan ansettes personell uten formell pedagogisk kompetanse dersom de har vesentlig erfaring med opplæring av voksne, og er egnet til å gi voksenopplæring. Regjeringen mener at denne bestemmelsen bør oppheves slik at det generelle kravet til pedagogisk kompetanse som ellers gjelder for lærere, også skal gjelde for lærere som underviser voksne. Endringen vil ikke gjelde dem som allerede er ansatt som lærere i voksenopplæringen.

Regjeringen vil sørge for at kommuner og fylkeskommuner er godt kjent med at videreutdanningsstrategien Kompetanse for kvalitet er åpen for lærere som underviser voksne. Det er et mål at flere lærere som underviser voksne, har studiepoeng i fagene de underviser i. Kunnskapsdepartementet vil følge utviklingen. På sikt kan det bli aktuelt å vurdere å stille tilsvarende krav til kompetanse i fagene for lærere som underviser i voksenopplæring etter opplæringslovens kapittel 4A som til øvrige lærere.

Regjeringen vil også vurdere hvordan etter- og videreutdanningstilbudet i voksenpedagogikk og norsk som andrespråk kan videreutvikles. Det skal også tas initiativ til felles kompetanseutvikling for lærere som underviser etter henholdsvis opplæringsloven og introduksjonsloven, jf. kapittel 8.

#### *Regjeringen vil*

- oppheve unntaksbestemmelsen i forskrift til opplæringsloven som åpner for at det kan ansettes lærere uten formell pedagogisk kompetanse til opplæring av voksne
- sørge for at skoleeiere blir informert om at lærere som underviser voksne, er inkludert i videreutdanningsstrategien Kompetanse for kvalitet
- ta initiativ til utvikling av etter- og videreutdanningstilbud innenfor voksenpedagogikk og norsk som andrespråk

### 3.9.5 Økt tilgang til videregående opplæring

Som beskrevet ovenfor, er det er noen utfordringer som følger av begrensningene i retten til videregående opplæring for voksne. Regjeringen vil utvide retten til videregående opplæring. I første omgang vil regjeringen ta sikte på å fjerne begrensninger i retten som har virket særlig urimelige. Regjeringen vil også vurdere å utvide retten til videregående opplæring til de som har fullført videregående opplæring, men ikke bestått.

#### *Direkte overgang fra ungdomsrett til voksenrett*

Ungdom med rett til videregående opplæring kan i dag bruke opp retten eller miste muligheten til å bruke retten, uten at de fullfører videregående opplæring. I noen tilfeller kan disse ungdommene få ny rett til videregående opplæring som voksne når de fyller 25 år. Slik loven er utformet i dag kan dette innebære at ungdommer som ikke lenger har rett etter «ungdomsretten» må vente i inntil fire år på å få rett til (å fortsette) opplæringen som voksen.

Ungdom med rett til videregående opplæring har i utgangspunktet rett til tre års fulltid videregående opplæring, som kan utvides med ett år ved omvalg. Den som gjør omvalg sent i opplæringsløpet, eller gjør flere omvalg, kan bruke opp retten før den videregående opplæringen er fullført og bestått. En slik elev har da ikke rett til mer opplæring som ungdom, men vil kunne ha rett til opplæring som voksen etter å ha fylt 25 år.

Opplæringsloven fastsetter at en ungdom normalt må ta ut retten til videregående opplæring i en sammenhengende periode på fem år og innen utløpet av det kalenderåret vedkommende fyller 24 år.<sup>34</sup> Dette innebærer at en ungdom som ikke har tatt ut noe av ungdomsretten tidligere, og ønsker å starte i videregående opplæring, må starte senest i løpet av det året vedkommende fyller 21 år, eller 20 år hvis opplæringen helt eller delvis blir gitt i lærebedrift. Etter dette tidspunktet faller ungdomsretten bort. Tilsvarende vil en ungdom som starter opplæringen rett etter grunnskolen, som 16-åring, miste retten etter fem år, også hvis opplæringen er avbrutt. I begge disse tilfellene vil den det gjelder få rett til videregående opplæring på nytt som voksen det året hun eller han fyller 25 år.

For den enkelte ungdom som rammes av dette, kan det oppleves som meningsløst å ikke få lov til å starte opplæringen når han eller hun er

<sup>34</sup> Opplæringsloven § 3-1 tredje ledd

motivert og har mulighet for å følge opplæringen. En utsettelse av opplæringen kan medføre flere år som ufaglært, at opplæring aldri blir gjennomført, flere år utenfor arbeidslivet, eller i verste fall varig utenforskap. Dette kan også ha samfunnsøkonomiske uheldige konsekvenser i form av redusert verdiskaping, reduserte skatteinntekter og økte utgifter til offentlige stønader. Regjeringen vil derfor oppheve disse urimelige begrensningene i ungdomsretten, og foreslår en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring. De som vil få rett til videregående opplæring som voksne skal kunne få denne opplæringen før de er fylt 25 år, selv om ungdomsretten er brukt opp. Innføring av direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten medfører ikke at flere personer får rettigheter, men kan få betydning for når retten benyttes.

#### *Unge med helseproblemer i videregående opplæring*

Den som blir syk eller opplever traumer under videregående opplæring risikerer at dette påvirker utbyttet av opplæringen. Opplæringsloven har en rekke bestemmelser som skal bidra til å bedre læringsutbyttet i slike situasjoner, blant annet om rett til tilpasset opplæring, spesialundervisning, inntak på særskilt utdanningsprogram, og adgang til inntil to år ekstra opplæring og utsettelse eller avbrudd i opplæringen. For den det gjelder kan det være vanskelig å velge mellom å fortsette opplæringen med tilrettelegging eller spesialundervisning, eller å avbryte opplæringen i en periode. Ved å fortsette blir retten til opplæring brukt opp, med risiko for at karakterene blir dårligere enn forventet. Samtidig er det flere grunner for at den det gjelder bør fortsette opplæringen og følge progresjonen til sine jevnaldrende. Departementet vil vurdere om det er behov for å etablere bedre muligheter for en utvidet rett til videregående opplæring for ungdom som fortsetter opplæringen etter å ha blitt syke eller fått traumer, og en mulighet til å forbedre karakterene sine.

#### *Videregående opplæring fra utlandet som ikke godkjennes i Norge*

Mange voksne innvandrere kommer til Norge etter å ha fullført og bestått videregående opplæring i utlandet. Da har de i likhet med dem som har fullført videregående opplæring i Norge, ikke rett til videregående opplæring. Problemet for mange med fullført utenlandsk videregående opplæring, er imidlertid at denne opplæringen ikke anerkjennes i Norge. Selv om opplæringen gir stu-

diekompetanse i landet den er fullført i, kan den mangle fag som kreves for å oppfylle kravet til generell studiekompetanse i Norge.

Innenfor fag- og yrkesopplæringen er det mange land med andre nivåer på opplæringen, annet innhold i opplæringen eller helt andre fag- eller svennebrev som innebærer at den utenlandske opplæringen ikke gir tilsvarende yrkeskvalifikasjon i Norge. Regjeringen vil etablere en nasjonal godkjenningssystem for utenlandsk fagopplæring og en nasjonal godkjenningssystem for utenlandsk fagskoleutdanning som vil bidra til at personer med utenlandsk fagopplæring får denne godkjent i Norge, jf. kapittel 6.4.1.

Innvandrere som har fullført videregående opplæring i utlandet, og som ikke får denne opplæringen godkjent i Norge, blir dårligere stilt enn dem som har gjennomført norsk videregående opplæring. De har heller ikke fått en opplæring som gir yrkes- eller studiekompetanse i Norge. Dermed har de ikke fått den samme muligheten til å komme inn i arbeidsmarkedet eller til å fortsette i høyere utdanning som resten av befolkningen. Dagens ordning innebærer, slik regjeringen ser det, en urimelig forskjell i rettigheter, og er ikke tråd med ønsket om en bedre bruk av individenes medbrakte kompetanse. Dette gir også økt risiko for å bli stående utenfor arbeidslivet, og redusert mulighet for integrering i det norske samfunnet.

Regjeringen mener det er problematisk at innvandrere som har fullført videregående opplæring i utlandet, og som ikke får denne anerkjent i Norge, ikke har rett til videregående opplæring som fører fram til yrkeskompetanse eller studiekompetanse i Norge. En endring av opplæringsloven vil imidlertid ha økonomiske konsekvenser og Kunnskapsdepartementet vil derfor vurdere oppfølging i forbindelse med utarbeidelse av framtidige statsbudsjetter.

#### *Regjeringen vil*

- foreslå at opplæringsloven endres slik at ungdomsretten til videregående opplæring går direkte over i voksenretten
- vurdere å endre opplæringsloven slik at voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet og som ikke får denne anerkjent i Norge, får rett til videregående opplæring

### **3.9.6 Fagbrev på jobb**

I 2011 satte Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i gang forsøk med å



utvikle og prøve ut opplæringsmodeller for ufaglærte ansatte i omsorgssektoren og barnehagesektoren. Utprøvingen ble gjennomført i perioden 2011 til 2014. Det ble satt som forutsetning at opplæringsmodellene som ble utviklet skulle være bærekraftige og kunne videreføres etter at forsøksperioden var over. Rogaland, Vestfold, Nord-Trøndelag, Hedmark og Hordaland deltok i forsøkene. Forsøkene er evaluert, og evalueringen viser gode resultater for deltakerne, og økt bevisstgjøring om kompetansebehov for alle ansatte på arbeidsplassen.<sup>35</sup>

Målet med disse forsøkene var å utvikle opplæringstilbud som bidrar til at flere ufaglærte tar fagbrev, samtidig som de beholder lønn under opplæringen. Målgruppen var voksne ufaglærte i arbeidslivet som har behov for bistand underveis i opplæringsløpet. Modellene kombinerer daglig arbeid med veiledet opplæring på arbeidsplassen. Det var en forutsetning at arbeidsgiver skulle legge til rette for tilstrekkelig tid til opplæring på arbeidsplassen og for deltakelse på samlinger. Deltakerne fikk en individuell plan for opplæring basert på læreplan for opplæring i bedrift (Vg3) for det aktuelle lærefaget der ansvarsdelingen mellom partene var klargjort. Opplæringen var basert på realkompetansevurdering. Deltakerne fikk opplæring ved å benytte én eller en kombinasjon av flere av følgende metoder: fellessamlinger, oppfølging ved hjelp av internt utviklet arbeidsbok og oppgaveløsning via digitale mapper. Opplæringen ble tilpasset den enkelte med hensyn til innhold, nivå og tid, og ble gitt som gruppesamlinger med veiledning av faglærer. Parallelt med samlingene ble det gitt individuell veiledning av kollega eller instruktør på arbeidsplassen. Det ble også gjennomført veilederopplæring for instruktørene. I opplæringsperioden ble det gjennomført underveisvurdering for å dokumentere oppnådd kompetanse vurdert opp mot kompetansemålene i læreplanen for faget på Vg3-nivå.

Deltakerne fikk fritak for kravet om fellesfag for å få fag- eller svennebrev på samme måte som kandidater som går opp til fag- eller svenneprøven som praksiskandidater. I motsetning til praksiskandidatordningen som er en dokumentasjonsordning, inkluderte forsøkene veiledning og opplæring. Det ble gitt opplæring i grunnleggende ferdigheter, og opplæringen la vekt på at deltakerne kunne uttrykke seg godt muntlig og skriftlig relatert til arbeidssituasjonen. På bakgrunn av opplæringen fikk deltakerne fritak for den skrift-

lige eksamen for å dokumentere kompetanse etter læreplanen i faget, før oppmelding til fagprøven.

Evalueringen viser at flere voksne ufaglærte tok fagbrev gjennom forsøkene.<sup>36</sup> For mange av disse ville ikke praksiskandidatordningen vært et reelt alternativ. Proba samfunnsanalyse anbefaler at det etableres en ny ordning mellom lærlingordningen og praksiskandidatordningen. Etter Kunnskapsdepartementets oppfatning er det ingen av modellene som er prøvd ut i forsøkene som i sin helhet kan videreføres som en ordinær ordning. Modellene har imidlertid prøvd ut elementer som kan settes sammen til en ny vei til fag- eller svenneprøven for voksne ufaglærte i arbeidslivet.

På bakgrunn av erfaringer i prosjektperioden kan en ny opplæringsmodell se ut som figur 3.6.

En slik ordning vil være attraktiv for voksne ufaglærte i arbeidslivet som ikke har lang nok praksis for praksiskandidatordningen eller som har økonomiske forpliktelser eller omsorgsforpliktelser som gjør det vanskelig å benytte seg av lærlingordningen for å kunne oppnå et fagbrev.

Denne ordningen vil gi deltakerne mulighet til å få opplæring i arbeidssituasjonen, og samtidig kunne beholde lønn under opplæring.

#### *Regjeringen vil*

- etablere en ordning med fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet som en alternativ vei til fag- og svennebrev

#### **3.9.7 Praksisbrev**

Som et tiltak for ungdom som ønsker en mer praktisk videregående opplæring, startet Kunnskapsdepartementet i samarbeid med utvalgte fylkeskommuner og enkelte bransjer, en forsøksordning med praksisbrev. I forsøkene ble opplæringen organisert med mer praktisk opplæring i bedrift fra første år, enn det som følger av hovedmodellen med to år i skole og to år som lærling. Samtidig ble det definert et nivå, med utgangspunkt i læreplanen for Vg3 i lærefaget, som kandidatene skulle nå etter to år. Siktemålet var å legge grunnlag for at kandidatene skulle fullføre to år til, og nå full kompetanse i faget, og oppnå fag- eller svennebrev etter fire år. For de som likevel valgte å avslutte opplæringen etter to år ble det utstedt et kompetansebevis som dokumenterte oppnådd kompetanse. Fordi kompetansen var hentet fra læreplanen i faget, vil den være nyttig i arbeidsliv-

<sup>35</sup> Proba samfunnsanalyse 2015b

<sup>36</sup> Proba samfunnsanalyse 2015b



Figur 3.6 Skisse til modell for fagbrev på jobb

vet, selv om den ikke er på nivå med fag- eller svennebrev.

Erfaringene med forsøkene er så positive at Kunnskapsdepartementet vil foreslå endringer i opplæringsloven som gjør praksisbrevet, og opplæringen fram mot dette, til en formell mulighet innenfor videregående opplæring. Dette vil åpne for at denne opplæringen kan bli tilgjengelig for voksne som ikke vil fullføre et langt utdanningsløp i første omgang. Det vil bli utarbeidet mål for grunnkompetanse i lærefag hvor dette er relevant. Forslaget vil pålegge alle fylkeskommuner å ha tilbud om opplæring med sikte på praksisbrev, men den enkelte vil ikke ha rett til å kreve denne opplæringen.

*Regjeringen vil*

- pålegge alle fylkeskommuner å ha tilbud om opplæring med sikte på praksisbrev. Fylkeskommunene skal også kunne tilby denne opplæringen til voksne

### 3.9.8 Realkompetansevurdering på andre språk enn norsk

Bestemmelsen om at realkompetansevurdering i videregående opplæring skal gjennomføres på norsk eller samisk, innebærer utfordringer, både for den enkelte innvandrere og for kvalifiseringsar-

beidet med innvandrere. Sett i lys av økningen i antall flyktninger som kommer til landet, vil kartlegging og avklaring av realkompetanse i en tidlig fase være et viktig virkemiddel for bedre og mer målrettede kvalifiseringsløp, og raskere overgang til arbeid eller utdanning.

Regjeringen vil endre forskrift til opplæringsloven slik at realkompetansevurdering skal kunne foregå på et annet språk, dersom forholdene ligger til rette for det.

*Regjeringen vil*

- endre forskrift til opplæringsloven slik at realkompetansevurdering skal kunne foregå på et annet språk enn norsk og samisk

### 3.9.9 Gjennomgang av opplæringsloven

Etter at kapittel 4A om opplæring spesielt organisert for voksne kom inn i opplæringsloven har det vært en betydelig utvikling i norsk skole som også har virket inn på voksnes læring, jf. blant annet innføringen av Kunnskapsløftet. I de senere år er det foretatt presiserende fortolkninger av enkelte bestemmelser i kapittel 4A, blant annet er omfanget av voksnes rett til grunnskoleopplæring tydeliggjort. Disse presiseringene er i stor grad foretatt og kommunisert i rundskriv til loven, noe som innebærer at det kan være vanskelig å forstå inn-

holdet i rettighetene uten å kjenne til rundskrivene. Kunnskapsdepartementet vil gjennomgå opplæringslovens kapittel 4A med sikte på at kapittelet skal bli lettere tilgjengelig, og gi en god oversikt over voksnes rettigheter til opplæring.

*Regjeringen vil*

- gjennomgå opplæringsloven kapittel 4A

### 3.9.10 Kunnskap og statistikk om voksne i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring

Det finnes relativt lite forskning om voksne i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring. Dette gjelder temaer som hvordan kommuner oppfyller rettighetene, for eksempel til realkompetansevurdering, hvordan tilbudet i kommuner og fylkeskommuner er organisert, og om hvordan kommuner og fylkeskommuner tilrettelegger for voksne med helseproblemer. Også når det gjelder kvaliteten i tilbudene i kommuner og fylkeskommuner er kunnskapsgrunnlaget mangelfullt. Kunnskapsdepartementet vil vurdere behovet for mer statistikk om voksnes deltakelse i og gjennomføring i grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Utdanningsdirektoratet gjennomfører i 2016 en egen brukerundersøkelse for voksne i videregående skole, basert på spørsmålene i Elevundersøkelsen. Undersøkelsen vil bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om voksne i videregående opplæring. På bakgrunn av erfaringene fra denne undersøkelsen vil det bli vurdert om en skal utvide undersøkelsen til å omfatte grunnskoleopplæring for voksne.

*Regjeringen vil*

- styrke kunnskapsgrunnlaget om voksne i grunnskoleopplæring og videregående opplæring

### 3.9.11 Et helhetlig system for karriereveiledning

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal komme med anbefalinger for et helhetlig system for karriereveiledning, fysisk og på nett.

I oktober 2015 kom utvalgets delrapport som beskriver dagens tilbud og kommer med anbefalinger om innretningen av et offentlig tilbud om karriereveiledning på nett – og hvordan denne kan bli en del av et helhetlig system for karriereveiledning. Utvalget peker på at et helhetlig sys-

tem for livslang karriereveiledning, som inkluderer både nettbaserte tjenester og karriereveiledning ansikt til ansikt, er en måte å bidra til at flere tar gode valg i en tid preget av krav til rask omstilling.<sup>37</sup> Utvalgets anbefaling i delrapporten er å opprette en nettside for alle som skal velge utdanning eller yrke. Det anbefales at nettsiden både skal ha kvalitetssikret informasjon og selvhjelpsressurser som for eksempel refleksjonsverktøy, og at den skal lenke til og samarbeide med andre sentrale aktører som nav.no og vilbli.no. Utvalget anbefaler også at det opprettes en e-veiledningstjeneste i tilknytning til nettsiden, hvor veiledning foregår på telefon, chat, epost eller liknende. E-veiledning anbefales opprettet som en distribuert modell med veiledere med erfaring fra hele landet og alle sektorer (arbeids- og velferdsforvaltningen, karrieresentre, skole). Det blir gitt tydelige anbefalinger om at samarbeidet spesielt mellom utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene må styrkes dersom nettsiden og e-veiledningstjenesten skal ha ønsket effekt.

*Regjeringen vil*

- vurdere anbefalingene for et helhetlig system for karriereveiledning fra utvalget for livslang karriereveiledning når dets endelige innstilling foreligger
- vurdere utvalgets anbefalinger for utvikling av nettbasert karriereveiledning etter at offentlig høring av forslagene er gjennomført

### 3.9.12 Kompetansepolitisk strategi

Regjeringen skal i samarbeid med partene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske aktører utvikle en nasjonal kompetansepolitisk strategi for Norge. Dette var en hovedanbefaling som OECD ga Norge i forbindelse med prosjektet Skills Strategy Norway.<sup>38</sup>

Den nasjonale kompetansepolitiske strategien skal angi mål og retning for kompetansepolitikken framover. Strategien skal legge et grunnlag for å heve kompetansenivået både hos enkeltmennesker og i virksomheter. Målet er å bidra til at mennesker og virksomheter har en kompetanse som gjør at vi i Norge kan møte omstillingskrav i økonomien, slik at vi også i framtiden vil ha et konkurransedyktig næringsliv og en effektiv og god

<sup>37</sup> Karriereveiledning i en digital verden – delrapport fra Karriereveiledningsutvalget (2015)

<sup>38</sup> OECD 2014a; OECD 2014b

offentlig sektor. Den nasjonale kompetansepolitisk strategien er ett av flere elementer for å realisere regjeringens mål om et mer kompetansebasert arbeids- og næringsliv. Strategien har som hovedmål å sikre god kompetanse i arbeidslivet gjennom tilgang på kvalifisert arbeidskraft og målrettet læring i arbeidslivet.

Strategien har tre prioriterte delmål:

1. Gode utdannings- og yrkesvalg for den enkelte og for samfunnet – bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse nasjonalt og regionalt
2. Styrking av kompetansen til voksne med svak kompetanse
3. Stimulering til og anerkjennelse av målrettet læring i arbeidslivet, herunder bedre utnyt-

telse av innvandreres medbrakte utdanning og yrkeskvalifikasjoner

Voksne med svak kompetanse er, som nevnt ovenfor, en egen målgruppe i strategien, men også de to andre delmålene er av betydning for voksne med svak kompetanse.

*Regjeringen vil*

- legge fram en nasjonal kompetansepolitisk strategi i samarbeid med partene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske organisasjoner der voksne med svak kompetanse er en viktig målgruppe

## 4 Grunnleggende kvalifisering for voksne flyktninger og innvandrere

Voksne flyktninger og innvandrere har mange av de samme behovene for opplæring og kvalifisering som andre voksne. Samtidig har innvandrere og flyktninger ofte en del særskilte kvalifiseringsbehov som vil variere med for eksempel utdanningsnivå, type arbeid og botid. Gode norskerferdigheter og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet er ofte en forutsetning for å kunne skaffe seg arbeid og utdanning, og de fleste innvandrere som kommer til Norge, vil derfor ha behov for å lære seg norsk. En del trenger dessuten grunnleggende kvalifisering<sup>1</sup>, og det er lagt til rette for at flyktninger med slike behov kan delta i introduksjonsprogrammet. De særskilte integreringstiltakene skal bidra til en rask overgang til arbeid eller utdanning, men flyktninger og innvandrere har selv et ansvar for å bli selvforsørget. Det er viktig at tiltakene utvikles kontinuerlig, i takt med arbeidsmarkedets behov. Tiltakene må også dimensjoneres etter hvor mange som kommer til landet, og tilpasses deltakernes ulike kvalifiseringsbehov.

<sup>1</sup> Se ordforklaring

Det høye antallet asylsøkere som har kommet til Norge det siste halvåret, gir nye utfordringer i integreringsarbeidet. Oppgaven med å bosette og integrere flyktninger i et slikt omfang kan bli krevende for kommunene og andre berørte instanser. Det er avgjørende for en vellykket integrering at de som får opphold i Norge raskt lærer seg norsk, og kommer ut i jobb eller utdanning. Regjeringen tar sikte på å legge fram en egen melding til Stortinget om integreringspolitikk våren 2016. Meldingen om integreringspolitikk tar utgangspunkt i situasjonen med økte ankomster av asylsøkere og flyktninger, og tar hovedsakelig for seg situasjonen for flyktninger og deres familier i perioden etter at tillatelse er gitt og de første årene i en kommune. Meldingen om integreringspolitikk vil presentere en videreutvikling av politikken i meldingen om utenforskap og voksnes læring. Hovedfokuset i meldingen om integreringspolitikk er å effektivisere integreringsarbeidet, og man vil blant annet presentere drøftinger og tiltak for å bedre og effektivisere norskopplæringen og introduksjonsprogrammet. I meldingsarbeidet innhentes det også innspill fra kommunesektoren, frivillige organisasjoner og partene i arbeidslivet for å

### Boks 4.1 Thiri: Lang vei til arbeid

Thiri er en kvinne på 26 år fra Myanmar. Hun er gift, og har to barn. Hun har seks års skolegang fra hjemlandet. Hun har gjennomført to år i introduksjonsprogrammet med rundt 1 500 timer norskopplæring og noe språkpraksis. Hun avslutter norskopplæringen med norskprøve på basisnivå (nivå A2).

Thiri vil gjerne jobbe i barnehage eller i eldreomsorgen, og hun ønsker å utdanne seg som helsefagarbeider eller barne- og ungdomsarbeider.

For å kunne komme inn i videregående opplæring må hun ta grunnskoleopplæring for voksne. Hun blir forespeilet et løp med tre år i

grunnskole og fire år i videregående opplæring, og synes at veien til fagbrev framstår som veldig lang.

Hun begynner grunnskoleopplæringen, men synes det er vanskelig å kombinere opplæring på full tid med omsorgsoppgaver. Hun trenger også inntekt, og slutter i grunnskoleopplæringen etter ett og et halvt år når hun får tilbud om et vikariat som assistent på sykehjem i 50 prosent stilling. Etter at vikariatet er slutt, melder hun seg som arbeidssøker hos arbeids- og velferdsforvaltningen. Hun deltar på flere arbeidsmarkedsoplæringskurs (AMO-kurs), men får ikke jobb.

få til et mer effektivt integreringsarbeid. Regjeringen har også nedsatt et ekspertutvalg for å skisere langsiktige konsekvenser av høy innvandring for det norske samfunnet.

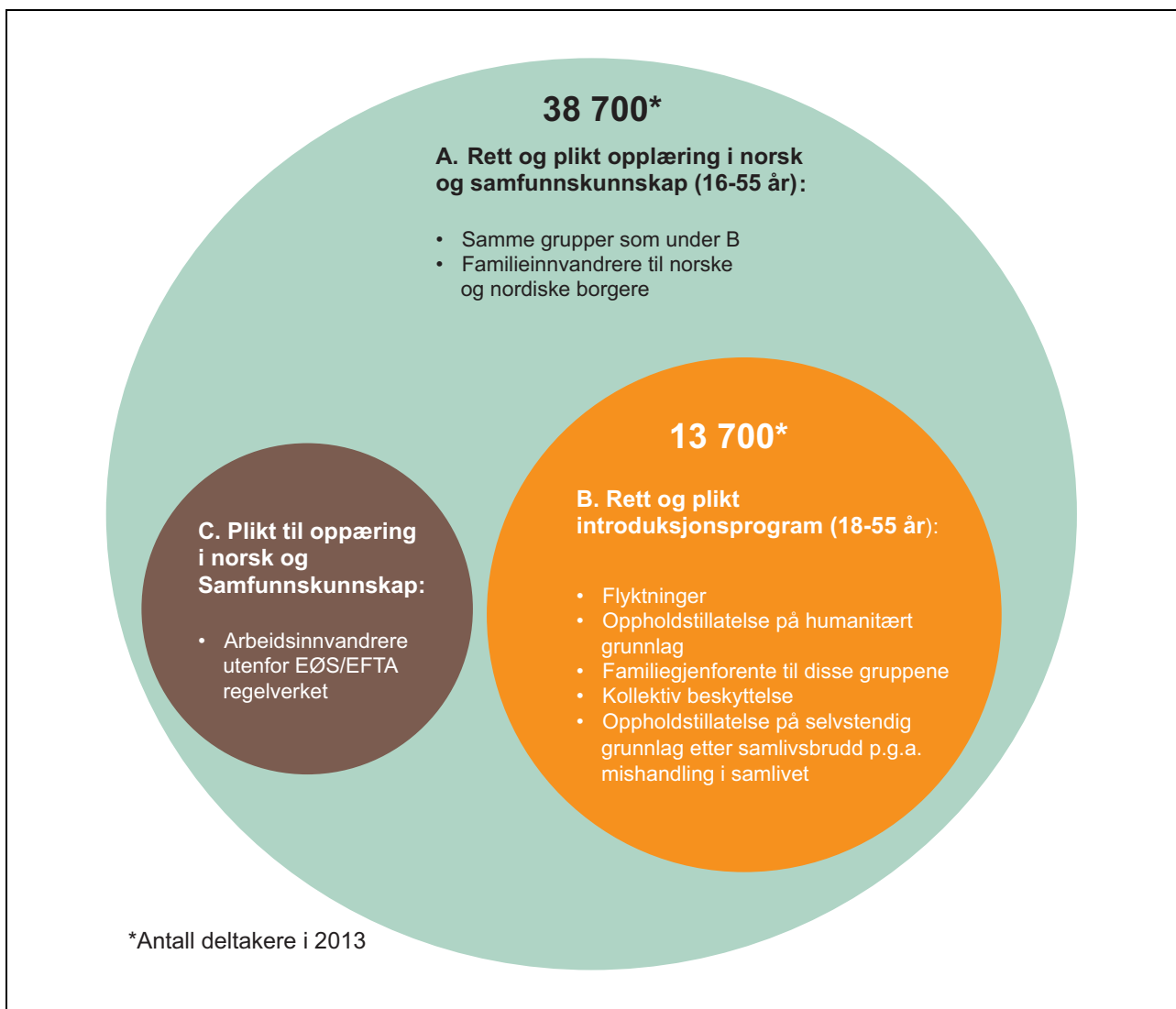
Introduksjonsordningen ble obligatorisk for kommunene i 2004, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble obligatorisk i 2005. Lovreguleringen av ordningene tydeliggjorde en forventning om at innvandrere som ønsker å bo i landet, må tilegne seg grunnleggende norskerferdigheter, og at de selv har et ansvar for å delta aktivt i samfunnet. Rettighetsfestingen understreket dessuten det offentlige ansvar for å tilby opplæring og kvalifisering. Gjennom Jobbsjansen kan også innvandrere som ikke omfattes av introduksjonsprogrammet eller arbeids- og velferdsforvaltningens kvalifiseringsprogram, få grunnleggende kvalifisering. For å få bedre kunnskap om opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjons-

programmet, er det satt i gang en evaluering av ordningene.

#### 4.1 Introduksjonslovens to ordninger

Introduksjonsloven omfatter to ordninger; opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og introduksjonsprogrammet<sup>2</sup>. Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Visse grupper innvandrere har rett og plikt til å delta i en eller begge ordningene, og kommunene har plikt til å sørge for tilbudet. Til dette mot-

<sup>2</sup> Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad utgjør til sammen introduksjonsordningen. I det videre omtales i hovedsak introduksjonsprogrammet.



Figur 4.1 Målgrupper for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

tar kommunene statlig tilskudd som skal gi en rimelig utgiftsdekning.

De to ordningene i introduksjonsloven har til dels overlappende målgrupper. De som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, er personer med behov for beskyttelse, og de inngår som hovedregel også i gruppen som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se figur 4.1 for en nærmere beskrivelse av målgruppene.

Introduksjonsprogrammet retter seg inn mot nyankomne flyktninger som har behov for kvalifisering. Dersom man ikke har behov for kvalifisering, har man verken rett eller plikt til å delta. Programmet skal være helårig og på fulltid både for å gi mulighet for effektiv kvalifisering, og for å forberede for ordinært arbeidsliv. Programmet kan

vare i inntil to år, og i inntil tre år når særlige forhold taler for det. De som har omfattende kvalifiseringsbehov, vil trenge lenger tid i programmet enn andre. Programmet innebærer i hovedsak at kommunene skal samordne og målrette allerede eksisterende ordninger og tiltak. Hovedelementene i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid. Deltakelse i programmet gir rett til introduksjonsstønning, som utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp. Ved ubegrunnet fravær reduseres stønningen. Deltakere under 25 år har rett til 2/3 stønning.

Begge ordningene stiller krav om individuell tilrettelegging for deltakerne, både praktisk og innholdsmessig, og deltakere skal ha en individuell plan. Loven gir kommunene stort handlings-

#### Boks 4.2 Sentrale bestemmelser i introduksjonsloven

Rettighetene og pliktene etter introduksjonsloven styres av oppholdstillatelse etter utlendingsloven og alder.

Gruppe A i figur 4.1 omfatter personer som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Omfanget på opplæringen som den enkelte har plikt til å delta i, er 600 timer; 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap. Ved behov kan personer med opplæringsrett få inntil 3000 timer gratis opplæring totalt. De som har rett til opplæring, får denne gratis. Den pliktige delen av opplæringen må være gjennomført innen tre år for at deltakeren skal få den gratis, mens ytterligere opplæring må være gjennomført innen fem år. Personer i alderen 55–67 år, har rett, men ingen plikt til å delta i opplæring. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag om at også denne aldersgruppen skal få plikt til å delta i opplæring.

En del av de som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har også rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Gruppe B i figuren omfatter personer som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, forutsatt at de har behov for grunnleggende kvalifisering. Man skal som hovedregel også være bosatt etter avtale mellom IMDi og kommunen for å delta i introduksjonsprogrammet.

Gruppe C i figur 4.1 er arbeidsinnvandrere utenfor EØS-/EFTA-regelverket.<sup>1</sup> Disse har

plikt til å delta i 300 timer opplæring (250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap), men de har ikke krav på å få opplæringen gratis.

For å få permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven er det et krav at søker har gjennomført pliktig opplæring. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag om at vilkårene for permanent opphold bør skjerpes, herunder at det stilles krav om et minimum av norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap. Personer som søker norsk statsborgerskap, og som er omfattet av opplæringsplikt etter introduksjonsloven, må ha gjennomført henholdsvis 300 eller 600 timer opplæring. Personer som søker norsk statsborgerskap og som ikke er omfattet av opplæringsplikt etter introduksjonsloven, må ha gjennomført 300 timer norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Etter endring i statsborgerloven blir det fra 1. juli 2016 også krav om dokumenterte norskkunnskaper og en bestått prøve i samfunnskunnskap for å få innvilget statsborgerskap. Prøven i samfunnskunnskap må bestås på norsk. De nye kravene skal gjelde personer mellom 18 og 67 år.

<sup>1</sup> Arbeidsinnvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 23 og 25

rom for å tilrettelegge kvalifiseringen og opplæringen i tråd med deltakernes behov og lokale forhold.

Deltakere i introduksjonsprogrammet skal få individuell veiledning og helhetlig og systematisk oppfølging av en kontaktperson som koordinerer programmet. Innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er regulert av Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 2012, som er en forskrift til introduksjonsloven. Målet for opplæringen er at deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i arbeid, utdanning og samfunns- liv for øvrig. I tillegg skal opplæringen beskrive og forklare viktige trekk ved samfunnet.

#### 4.1.1 Hva kjennetegner deltakerne?

Antallet deltakere i ordningene har økt det siste tiåret. I 2013 var det rundt 38 700 deltakere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap<sup>3</sup> og 13 700 deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er flest kvinnelige deltakere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, mens kjønnsfordelingen er nokså lik i introduksjonsprogrammet. Det store flertallet i ordningene er under 35 år. Deltakerne i introduksjonsprogrammet har i all hovedsak fluktbakgrunn. I opplæring i norsk og samfunnskunnskap var det i 2013 omtrent like mange familieinnvandrere som deltakere med fluktbakgrunn.<sup>4</sup>

## 4.2 Innvandrere som ikke er omfattet av introduksjonsloven

Asylsøkere over 16 år som bor i mottak, kan få norskopplæring for å tilegne seg basisferdigheter i norsk, slik at de kan kommunisere på et enkelt norsk i asylmottaket og i lokalmiljøet.<sup>5</sup> Ordningen er ikke regulert av introduksjonsloven, men opplæringen i asylmottak skal følge Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I

<sup>3</sup> Antallet deltakere omfatter alle deltakere med rett og/eller plikt til opplæring og asylsøkere som mottar opplæring i mottak, og som er registrert med minimum én time opplæring i løpet av 2013.

<sup>4</sup> SSB 2014 og SSB 2015

<sup>5</sup> Ordningen gjelder dem som ikke har fått endelig vedtak, og omfatter ikke personer over 18 år som er omfattet av Dublin-prosedyren. Asylsøkere som er lenge i transittmottak fordi de har store helseproblemer, kan få norskopplæring.

2016 ble antallet timer norskopplæring som asylsøkere kan få i mottak redusert fra 250 til 175. Vertskommunene for asylmottak mottar statlig tilskudd per person i målgruppen.

Personer som har oppholdstillatelse i Norge, og som ikke er omfattet av introduksjonsloven, har ikke rett til gratis norskopplæring. Dette gjelder blant annet EØS-borgere og deres familiemedlemmer med oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel<sup>6</sup>, norske og nordiske borgere, studenter og au pairer. Personer i målgruppen for introduksjonsloven som fikk oppholdstillatelse før september 2005, har heller ikke rett til gratis opplæring. Behovet for opplæring blant disse gruppene vil variere.

Arbeidsinnvandrere er en stor og betydningsfull ressurs for landet. Arbeidsinnvandrere har ikke rett til gratis norskopplæring, og opplæringsbehovet vil blant annet avhenge av bransje og yrke, inntekt, og hvor lenge man blir boende. Mange av dem kan imidlertid ha behov for å lære norsk for å fungere i samfunnslivet, for å sikre sine rettigheter, få et mer varig fotfeste i arbeidslivet og være bedre rustet for omstillinger. Mange blir boende i landet over tid og får familiene hit, og det kan være viktig å kunne norsk for å følge opp barna. En del deltar i opplæring som enten er bekostet av dem selv eller av arbeidsgiver. For en del kan det være en utfordring å delta på norskkurs i privat regi, både av økonomiske og praktiske årsaker. Det er lagt til rette for at arbeidsinnvandrere og andre kan ta i bruk gratis nettbaserte norskopplæringsressurser, se omtale i kapittel 4.4.3.

En rekke aktører tilbyr norskopplæring som ikke er regulert av introduksjonsloven. En del av disse tilbyr opplæring finansiert gjennom ulike tilskuddsordninger. Det kan være norskopplæring i regi av Arbeids- og velferdsetaten, kommunale prosjekter, studieforbund, frivillige organisasjoner og trossamfunn. Det gis også tilskudd til opplæring i norsk på arbeidsplassen gjennom BKA-programmet, jf. kapittel 3. I tillegg er det mange private aktører som tilbyr norskopplæring på kommersiell basis. Tilbydere av opplæring som ikke er regulert av introduksjonsloven, er ikke pålagt å følge den nasjonale læreplanen i norsk og samfunnskunnskap, og er heller ikke underlagt felles kvalitetskrav.

<sup>6</sup> Utlendingsloven kapittel 13.



### 4.3 Status for introduksjonsprogrammet

I et overordnet perspektiv viser resultatene at introduksjonsprogrammet har vært et godt grep for å integrere nyankomne innvandrere i norsk arbeids- og samfunnsliv.<sup>7</sup> Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom kommunene i hvor stor andel av deltakerne som går over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program. Mange kommuner har ikke et tilstrekkelig utvalg av relevante utdanningstilbud og arbeidsrettede kvalifiseringstiltak<sup>8</sup> og har dermed utfordringer med å tilby individuelt tilpassede programmer.<sup>9</sup> Mange kommuner har dessuten utfordringer med å tilby helårige programmer på fulltid.<sup>10</sup> Graden av forankring av arbeidet med introduksjonsprogrammet hos politisk og administrativ ledelse i kommunen vil også påvirke resultatene.

<sup>7</sup> NOU 2011: 7, pkt. 14.4. Djuve og Kavli 2015

<sup>8</sup> NOU 2011: 7, Kavli mfl 2007, Djuve og Kavli 2015

<sup>9</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>10</sup> Funn fra fylkesmannstilsyn jf. IMDis årsrapport 2014 og Djuve og Kavli 2015

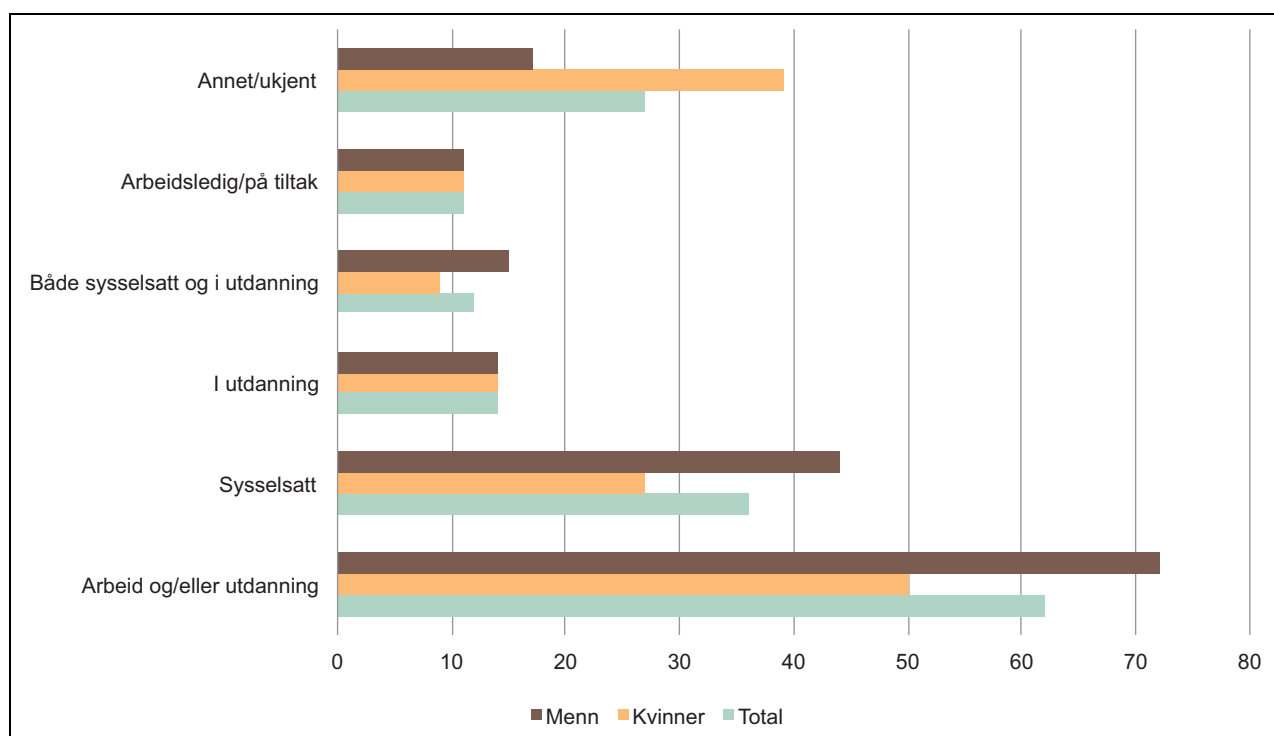
#### 4.3.1 Deltakelse i arbeid og utdanning blant tidligere deltakere

I november 2014 var 62 prosent av dem som gikk ut av introduksjonsprogrammet ett år tidligere, i arbeid eller utdanning.<sup>11</sup> Forskjellene fra tidligere år er små. Videre var 11 prosent registrert arbeidsledige eller på tiltak, mens 27 prosent hadde annen eller ukjent status på arbeidsmarkedet. Se figur 4.2.

Som det framgår av figuren, er det store forskjeller i resultatene mellom kvinner og menn, og slik har det vært siden introduksjonsprogrammet ble etablert. Det kan være mange årsaker til forskjellene. Mange av deltakerne kommer fra land der deltakelse i utdanning og arbeid er mindre vanlig blant kvinner enn menn.<sup>12</sup> I tillegg kommer mange av kvinnene fra områder der jenter har begrenset tilgang til utdanning. Ulikhetene kan også knyttes til forskjeller i programinnhold og ulike forventninger til kvinner og menn, spesielt med hensyn til graden av arbeidsretting og intensitet i opplæringen.<sup>13</sup> Det er også sannsynlig at

<sup>11</sup> Utdanning defineres her som videregående opplæring og høyere utdanning.

<sup>12</sup> Djuve mfl. 2011



Figur 4.2 Andel deltakere som gikk ut av introduksjonsprogrammet 2014 i arbeid og utdanning året etter

Kilde: SSB 2015

svakere resultater for kvinner kan knyttes til lengre fravær grunnet omsorgspermisjoner, og at en del er hjemme med små barn etter avsluttet program.<sup>14</sup>

Andelen som går over i arbeid eller utdanning etter programmet, varierer mye kommunene imellom. I noen kommuner er gjennomsnittlig over 70 prosent i arbeid og utdanning ett år etter avsluttet program, mens tilsvarende tall er under 40 prosent i andre kommuner.<sup>15</sup> Flere undersøkelser om hva som påvirker kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet, viser at kommunale forskjeller bare til en viss grad kan tilskrives variasjonene i regionalt arbeidsmarked og kjennetegn ved flyktingene. Undersøkelser tyder på at innholdet i og gjennomføringen av programmet har stor betydning for resultatene.<sup>16</sup> Kommunene kan med andre ord i stor grad selv påvirke resultatene gjennom et systematisk og effektivt integrerings- og kvalifiseringsarbeid, og mange kommuner kan ha mye å lære av hvordan kommunene med best resultater arbeider.

Det er sammenheng mellom det å ha arbeid eller ordinær utdanning som tiltak i programmet og deltakelse i arbeidslivet året etter. De tiltakene som har mest effekt, er arbeid som innslag i programmet, godkjenning av utdanning, videregående opplæring, grunnskoleopplæring og arbeidspraksis, ifølge en undersøkelse fra 2015.<sup>17</sup> En annen undersøkelse viser at åtte av ti av dem som avsluttet programmet i 2011, og som hadde hatt betalt arbeid gjennom programmet, var i utdanning eller arbeid året etter. Ni av ti som avsluttet programmet i 2011, og som hadde deltatt i videregående opplæring, var i arbeid eller utdanning året etter. Det samme gjaldt syv av ti som var i grunnskoleopplæring.<sup>18</sup>

### 4.3.2 Lav bruk av utdanning og arbeidsrettede tiltak i programmet

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er gjerne ett av hovedelementene i introduksjonsprogrammet, særlig i en tidlig fase. En undersøkelse antyder at deltakere i introduksjonsprogrammet i gjennomsnitt tilbys mange timer norskopplæring

per uke sett i forhold til omfanget av andre tiltak.<sup>19</sup>

Bruken av grunnskole og videregående opplæring som tiltak i programmet er relativt lav, tatt i betraktning utdanningsnivå i deltakergruppen.<sup>20</sup> Kun 15 prosent av utvalget i en undersøkelse hadde deltatt i grunnskoleopplæring for voksne i løpet av programperioden og i underkant av 4 prosent i videregående opplæring. Kvinner får i mindre grad enn menn tilbud om utdanning som del av programmet, og de får grunnskoleopplæring lenger ut i programtiden enn menn.

Det er store kommunale variasjoner i bruken av ordinær utdanning som tiltak i introduksjonsprogrammet. Trang kommuneøkonomi, uklarhet om regelverket, manglende tilpasning av tilbudet til målgruppen, manglende informasjon om tilbudet og manglende inntektssikring til å fullføre opplæringen, trekkes fram som barrierer for å bruke grunnskoleopplæring som tiltak i programmet.<sup>21</sup>

Når det gjelder arbeidsrettede tiltak, viser en studie av i underkant av 14 000 flyktinger som avsluttet introduksjonsprogrammet i årene 2007 til 2011, at om lag en av fire har hatt arbeidspraksis. Andelen som har hatt ordinært arbeid som del av programmet, sank fra 26 prosent i 2007 til 16 prosent i 2011.<sup>22</sup> Tall fra nasjonalt introduksjonsregister viser også at bruken av Arbeids- og velferdsetatens tiltak i programmet er lav. Etter to år i programmet har ni prosent deltatt på minst ett arbeidsmarkedskurs og fem prosent på andre arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.<sup>23</sup>

Det er ikke alltid samsvar mellom de tiltakene som ser ut til å virke positivt inn på overgangen til arbeid eller utdanning, og det kommunene faktisk fyller programmene med. Det er behov for både å øke bruken av utdanning og arbeidsrettede tiltak i programmet, og i en del kommuner er det også behov for å utvikle mer tilpassede tiltak. At kommunene har utfordringer med relevante tiltak i programmet, kan blant annet henge sammen med at de ansvarlige for programmet har begrenset økonomisk handlefrihet, og at feltet ikke er høyt prioritert på administrativ eller politisk ledernivå i kommunene. I tillegg gir regelverket kommunene

<sup>13</sup> Djuve mfl. 2011

<sup>14</sup> Enes 2014

<sup>15</sup> SSB 2015

<sup>16</sup> Lillegård og Seierstad 2013, Hernes og Tronstad 2014, Blom og Enes 2015

<sup>17</sup> Blom og Enes 2015

<sup>18</sup> Enes 2014

<sup>19</sup> Vox 2015a

<sup>20</sup> Fafo viser til at 33 prosent av deltakerne i programmet i 2009 manglet utdanning tilsvarende grunnskolenivå. Djuve mfl. 2014

<sup>21</sup> Djuve mfl. 2014

<sup>22</sup> Blom og Enes 2015

<sup>23</sup> Djuve mfl. 2011

et stort handlingsrom og utstrakt mulighet for skjønnsutøvelse.<sup>24</sup> Dette gjelder blant annet vurderingen av hvilke tiltak som skal forberede deltakeren til videre opplæring eller arbeid. Flere funn peker i retning av at kommunene trenger tydeligere rammer for hvordan de skal lykkes med å gjennomføre fleksible og individuelt tilrettede programmer som styrker deltakernes muligheter for deltakelse i arbeidslivet.

#### 4.4 Status for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap

Deltakelsen i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er høy, og antallet som tar norskprøven er økende. Deltakerne er i hovedsak fornøyd med opplæringen de får. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvordan opplæringen fungerer, og hvordan den kan bli bedre tilpasset deltakernes forutsetninger og behov. Undersøkelser har pekt på at faktorer som lav intensitet i opplæringen, lite bruk av språkpraksis og mangelfull tilpasning, gir grunn til bekymring.<sup>25</sup> Hovedinntrykket er imidlertid at mye i norskopplæringen fungerer godt.

##### 4.4.1 Læreplan i norsk og samfunnskunnskap

Som omtalt ovenfor, er opplæringen basert på Læreplan i norsk og samfunnskunnskap.<sup>26</sup> Læreplanen i norsk bygger på Det felles europeiske rammeverket for språk og inneholder beskrivel-

<sup>24</sup> Djuve mfl 2011

<sup>25</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>26</sup> Forskrift 19.04.2012 nr. 358

ser av norskerferdigheter på fire nivåer, A1, A2, (grunnleggende nivå), B1 og B2 (selvstendig nivå). Læreplanen knytter språklæringen til ulike områder for språkbruk og legger til rette for at opplæringen kan tilpasses ulike kontekster, for eksempel arbeidsliv eller utdanning.<sup>27</sup> Hvor lang tid deltakerne bruker på å nå de ulike ferdighetsnivåene, og hvilket nivå som er sluttmålet for den enkelte, vil blant annet avhenge av deltakerens forutsetninger og videre planer. Læreplanen inneholder også mål for digitale ferdigheter og en egen alfabetiseringsmodul. For å imøtekomme det store spennet i deltakergruppens forutsetninger og opplæringsbehov skal opplæringen i henhold til læreplanen organiseres i tre spor med ulik progresjon og tilrettelegging.

Opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap skal beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet, og gi deltakeren informasjon om plikter, rettigheter og muligheter i Norge samt formidle kjennskap til sentrale verdier. Opplæringen skal gis på et språk deltakeren forstår godt og skal komme tidlig i opplæringsløpet.

##### 4.4.2 Deltakelse, gjennomføring og resultater

De fleste med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap starter raskt i opplæring, og graden av gjennomføring har økt over flere år. 92 prosent av personene i målgruppen har innfridd plikten til opplæring siden 2008.

Blant personer med rett og/eller plikt til opplæring som deltok i opplæring i 2009, var 60 pro-

<sup>27</sup> I læreplanen beskrives fire hovedarenaer for språkbruk; et offentlig domene, et personlig domene, et opplæringsdomene og et arbeidslivsdome.

Tabell 4.1 Resultater på den digitale norskprøven i 2015, inkl. prøver gjennomført av privatister

Norskprøven 2015*	Antall	Delprøve	Andel gjennomførte prøver med resultat på nivå A2 eller høyere	Andel gjennomførte prøver med resultat på nivå B1 eller høyere	Andel gjennomførte prøver med resultat på nivå B2
Muntlig prøve	13 665	Muntlig kommunikasjon	91 prosent	45 prosent	4 prosent
Skriftlig prøve	13 650	Leseforståelse	84 prosent	60 prosent	12 prosent
	13 797	Lytteforståelse	90 prosent	58 prosent	9 prosent
	15 151	Skriftlig framstilling	79 prosent	29 prosent	1 prosent

\* Foreløpige resultater før klagesensur

Note: Andelen prøver gjennomført av privatistene utgjorde 31 prosent.

Kilde: Vox

sent i arbeid eller utdanning tre år etter. Videre deltok ni prosent i introduksjonsprogrammet, fire prosent var registrert som helt ledige og tre prosent som mottakere av sosialhjelp.<sup>28</sup>

Opplæringen avsluttes med prøver i norsk og i samfunnskunnskap. Det er satt som mål for opplæringen at deltakerne skal oppnå resultatet A2 eller bedre, og det store flertallet når dette nivået. Se tabell 4.1. I 2015 tok rundt 14 000 personer henholdsvis muntlig og skriftlig prøve.<sup>29</sup> Det er langt flere kvinner enn menn som går opp til prøve, og kvinner har også bedre resultater på prøvene enn menn. Samtidig er det flere kvinner enn menn som oppgir at de opplever sine norskkunnskaper som dårlige, jf. kapittel 2.

Opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap avsluttes med en prøve på et språk deltakeren forstår. Målet er at 90 prosent skal bestå prøven. I 2015 bestod 78 prosent av kandidatene prøven.<sup>30</sup>

#### 4.4.3 Norskopplæring i arbeidslivet

Kravene til norskkunnskaper i arbeidslivet ser ut til å øke. Fra både kommunalt og statlig hold, stilles det stadig høyere krav til arbeidstakernes norskkunnskaper i stadig flere sektorer. Dette kan føre til at det blir færre jobber som er aktuelle for relativt nyankomne innvandrere i årene framover.

En betydelig andel arbeidsgivere mener generelt at manglende norskkunnskaper er den viktigste årsaken til at innvandrere ikke får jobb.<sup>31</sup> Selv om mange virksomheter tilbyr norskopplæring til de ansatte, er det en utbredt oppfatning blant arbeidsgivere at det er det offentliges ansvar å sørge for norskopplæring.<sup>32</sup> Det offentlige tilrettelegger for norskopplæring i arbeidslivet på flere måter, blant annet gjennom BKA-programmet (se kapittel 3) og nettbasert opplæring.

Det er satt i gang utvikling av nettbaserte ressurser med tanke på innvandrere som ikke har rettigheter til norskopplæring etter introduksjonsloven. NTNU har med støtte fra flere departementer og Vox utviklet to nettbaserte norskopplæringsressurser, LearnNoW (Learn Norwegian on the Web) og CALST (Computer-Assisted Listening and Speaking Tutor), som er gratis for brukerne. Programmene kan være et alternativ

<sup>28</sup> Hussain 2015

<sup>29</sup> Prøvene er også åpne for personer uten rett og/eller plikt til opplæring som ønsker å få dokumentert sine norskkunnskaper.

<sup>30</sup> Det er gjennomført i overkant av 6800 prøver i samfunnskunnskap i 2015.

<sup>31</sup> TNS Politikk og samfunn 2014

<sup>32</sup> Vox 2015b

og et supplement til ordinære norskkurs for personer som ikke har tilgang til gratis opplæring, eller som av andre årsaker ikke har mulighet til å delta på ordinær kurs. Programmene kan også brukes av ulike tilbydere av opplæring. Tilbudet kan også avlaste det kommunale tjenesteapparatet i en situasjon med økt flyktningetilstrømming. Økt bruk av nettbasert opplæring vurderes nærmere i en egen melding til Stortinget om integreringspolitikk som legges fram våren 2016.

#### 4.4.4 Opplæringstilbudene

Så godt som alle landets kommuner har tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men det er store variasjoner i deltakerantallet. I 2013 hadde om lag 100 kommuner ti eller færre deltakere, rundt 200 hadde 30 eller færre deltakere, og 80 kommuner hadde flere enn 100 deltakere.<sup>33</sup> For kommuner med få deltakere kan det være vanskelig å etablere fleksible og godt tilpassede tilbud.

For mange kommuner kan det også være vanskelig å tilpasse opplæringen slik at deltakere med helsemessige utfordringer får et godt utbytte av opplæringen. Dette gjelder for eksempel personer som er traumatiserte på grunn av krigshandlinger, flukt og liknende, og personer med sanse- og hørselshandlinger.

Opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap skal komme tidlig i opplæringsløpet og skal tilbys på et språk deltakerne forstår. En kartlegging viser at 63 prosent av kommunene gjennomfører opplæringen på norsk. Kommunene oppgir at dette skyldes manglende ressurser.<sup>34</sup> Det er utviklet en gratis nettbasert læringsressurs i samfunnskunnskap på mange innvandrerspråk. Ressursen kan brukes både i opplæringen og til selvstudium. Kompetanseheving for de som underviser i samfunnskunnskap, har vært et satsingsområde gjennom flere år.

### 4.5 Felles utfordringer for begge ordningene

Kvaliteten i opplæringen og kvalifiseringen er avhengig av juridiske, økonomiske og faglige rammebetingelser og lokal styring og prioritering. På lokalt nivå vil samspelet mellom organisering, tilgang til ressurser og materiell, herunder kompetansen til ledere, lærere og programrådgivere, ha

<sup>33</sup> SSB 2014

<sup>34</sup> NOU 2010: 7, NOU 2011: 14

betydning for deltakernes utbytte. I dette samspillet inngår også politisk og administrativ forankring i kommunen, og samarbeid med lokalt arbeidsliv og Arbeids- og velferdsetaten.

Enkelte utfordringer gjelder for begge ordningene i introduksjonsloven. Flere utredninger har pekt på behovet for bedre individuell tilrettelegging og bedre samordning av innsatsen, økt kompetanse hos lærere og programrådgivere og mer kunnskap om kvaliteten i og effekten av tiltak.<sup>35</sup>

#### 4.5.1 Koordinering og samarbeid

Fafo peker på at lokalt samarbeid og koordinering er svært viktig for å lykkes, men at dette har vist seg å være utfordrende.<sup>36</sup> Ordningene i introduksjonsloven forutsetter systematisk planlegging og samarbeid mellom flere aktører over tid, både sentralt og lokalt. På kommunalt nivå må for eksempel voksenopplæringen samarbeide med den instansen som har ansvar for introduksjonsprogrammet, som i de fleste kommuner er enten flyktningkontoret eller arbeids- og velferdsforvaltningen. Om lag halvparten av kommunene har lagt forvaltningen av introduksjonsprogrammet til det lokale NAV-kontoret.<sup>37</sup> Om introduksjonsprogrammet er organisert i eller utenfor NAV-kontoret ser ikke ut til å ha stor innvirkning på resultatene for overgang til arbeid eller utdanning.<sup>38</sup> Flere offentlige utvalg har imidlertid pekt på at Arbeids- og velferdsetaten må begynne samarbeidet med kommunen på et tidlig tidspunkt og at NAV-kontoret må ha en tydeligere rolle i arbeidet.

Mangelfull samordning av opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven fører til at mange innvandrere som trenger formell utdanning, ikke tar utdanning, eller bruker uforholdsmessig lang tid på å gjennomføre den.<sup>39</sup> (Se kapittel 8 for en omtale av utfordringer og tiltak for samordning på integreringsområdet.)

Samarbeid mellom kommuner kan bidra til et bedre tjenestetilbud i kommuner med små miljøer. Slikt samarbeid er mest utbredt for opplæringen i samfunnskunnskap, der 37 prosent av kommunene samarbeider, mens syv prosent av kommunene samarbeider om norskopplæringen.<sup>40</sup> For introduksjonsprogrammet forekommer slikt

samarbeid bare i et lite antall mindre sentrale kommuner.<sup>41</sup>

Også frivillige organisasjoner, lokalt arbeidsliv, attføringsbedrifter og karrieresentre kan spille en viktig rolle i kvalifiseringsarbeidet. Gjennom å involvere seg i dette arbeidet kan arbeidsgivere også få bedre innsikt i deltakernes potensial som arbeidskraft. Fafo finner at kommuner som har prioritert samarbeid med frivillig sektor, har noe bedre resultater for deltakerne når det gjelder utvikling av sosialt nettverk.<sup>42</sup> En fjerdedel av kommunene som deltok i kartleggingen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, oppgir at de samarbeider med lokalt arbeidsliv, først og fremst om språkpraksisplasser. Omtrent en like stor andel samarbeider med frivillige organisasjoner.<sup>43</sup>

#### 4.5.2 Individuell tilrettelegging

Tett individuell oppfølging av deltakerne ser ut til å ha god effekt på resultatene i introduksjonsprogrammet.<sup>44</sup> Flere offentlig utvalg har påpekt at det er behov for mer differensiering og økt fleksibilitet i ordningene. Deltakerne tar også opp at de ønsker bedre differensiering og individuell tilrettelegging.<sup>45</sup> Utfordringen med å tilrettelegge individuelt kan henge sammen med mangel på relevante tilbud, eller at tilbudene som finnes ikke er tilpasset deltakernes behov, særlig når det gjelder den enkeltes utdanningsnivå.

Gjennom ordningen med kommunale utviklingsmidler (KUM) kan kommunene søke IMDi om tilskudd for å bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid, med vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilskuddsordningen skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling som har overføringsverdi til andre kommuner.

#### 4.5.3 Kompetansen til lærere i norskopplæringen og programrådgivere i introduksjonsprogrammet

I Fafos kunnskapsstatus om introduksjonsprogrammet og norskopplæring framheves betydningen av at de ansatte til enhver tid har den kompetansen som er nødvendig for å utføre jobben på

<sup>35</sup> NOU: 2010: 7, NOU 2011: 14

<sup>36</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>37</sup> Intern kartlegging av tjenester i NAV-kontor, gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2014.

<sup>38</sup> Tronstad 2015, Rambøll 2011b

<sup>39</sup> Dæhlen mfl. 2013

<sup>40</sup> Vox 2015a

<sup>41</sup> Tronstad 2015. Interkommunalt samarbeid om introduksjonsprogrammer forekommer i 11 av 219 små kommuner, dvs. 5 prosent.

<sup>42</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>43</sup> Vox 2015a

<sup>44</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>45</sup> Rambøll 2011a

best mulig måte.<sup>46</sup> Østberg-utvalget påpeker at det er særlig store behov for kompetanseutvikling i voksenopplæringen.<sup>47</sup> Den økte tilstrømmingen av flyktninger innebærer også at det blir behov for å utdanne flere lærere med relevant kompetanse i tiden framover.

De som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, skal til vanlig ha godkjent lærerutdanning. Det er rundt 2 500 lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven, fordelt på om lag 2 200 årsverk. Undersøkelser tyder på at de fleste lærerne tilfredsstiller introduksjonslovens krav om lærerutdanning, men at under halvparten av dem som underviser i norsk, har formell kompetanse i faget norsk som andrespråk eller annen relevant ferdypning. Det er imidlertid betydelige regionale forskjeller. Ønsket om kompetanseheving er stort blant lærerne, men kun noen få studietilbud er spesielt rettet inn mot de som underviser, eller skal undervise voksne.<sup>48</sup>

Programrådgivere i de kommunale introduksjonsprogrammene har ulike fagbakgrunn. Introduksjonsloven gir programrådgiverne et stort handlingsrom for hvordan programmet utformes, og hvilke tiltak som skal brukes. Utøvelse av skjønn er en nødvendig del av programrådgivernes arbeid, samtidig som det er viktig å sikre likebehandling. Kompleksiteten i programrådgiverens rolle understreker betydningen av å ha tverrfaglig kompetanse.<sup>49</sup>

#### 4.5.4 Behov for kunnskap og systematisering av metodikk

Det er behov for bedre kunnskap om sammenhengen mellom implementering av ordningene og resultatene. Det samme gjelder sammenhengen mellom brukermidvirkning og resultater. Fafo viser i sin kunnskapsstatus til at det trengs mer kunnskap blant annet om hvilke arbeidsmetoder og tiltak som fungerer for spesifikke målgrupper. Implementering, organisering og arbeidsmetoder har utviklet seg siden introduksjonsprogrammet ble innført i 2004, og sammenhengene kan derfor se annerledes ut i dag enn det de gjorde for fem og ti år siden. Behovet for kunnskapsutvikling, særlig om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er påpekt av flere.<sup>50</sup> For å få bedre kunnskap

om ordningene i introduksjonsloven har Justis- og beredskapsdepartementet satt i gang en evaluering av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som avsluttes i 2016.

Flere utredninger har etterlyst systematisering av metodikk og effekter. Både i norskopplæringen og i introduksjonsprogrammet arbeides det med metodeutvikling og -utprøving. Det kan imidlertid være en utfordring å få spredd erfaringer og kunnskap på en systematisk måte. IMDi har som en av sine prioriterte oppgaver å dokumentere kommunenes integreringsarbeid. Formidling av god praksis er en del av oppdraget, særlig for å bedre måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet.<sup>51</sup> Når det gjelder norskopplæringen, har det gjennom flere år vært arbeidet med utprøving av metoder og erfaringsdeling, blant annet gjennom årlige etterutdanningssamlinger og konferanser.

#### 4.6 Tiltak for bedre kvalifiseringsordninger for flyktninger og innvandrere

Høye ankomster av flyktninger fører til stort press på det lokale tjenesteapparatet. Dette gjør det ekstra viktig med effektive kvalifiseringsordninger som gir deltakerne godt utbytte. Regjeringen vil gjennomføre tiltak som gir deltakerne i introduksjonsprogrammet, opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og Jobbsjansen (se boks 4.3), bedre muligheter til å skaffe seg en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet. Det er behov for å forbedre kommunenes gjennomføring av introduksjonsprogrammet, særlig når det gjelder kvaliteten og innholdet i programmet. Kompetansen til lærere og programrådgivere er også et viktig satsingsområde. Tiltakene skal samlet sett bidra til at man utnytter tiden til deltakere i programmet og opplæringen bedre, og til at kommunene kan tilrettelegge bedre for individuelle behov. Dette skal igjen bidra til å redusere de kommunale forskjellene.

Sammen med tiltak for en mer effektiv voksenopplæring og et styrket opplæringstilbud i Arbeids- og velferdsetaten, skal dette bidra til at flere får en stabil tilknytning til arbeidslivet.

I en ny melding om integreringspolitikk som legges fram våren 2016, vil regjeringen presentere en videreutvikling av politikken i meldingen om utenforskap og voksnes læring. I arbeidet vil man

<sup>46</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>47</sup> NOU 2010: 7

<sup>48</sup> Vox 2015c

<sup>49</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>50</sup> Djuve og Kavli 2015, NOU 2010: 7

<sup>51</sup> IMDi's tildelingsbrev 2016

blant annet vurdere innretningen av introduksjonsprogrammet.

#### 4.6.1 Mer utdanning i ordningene

Utdanningsbakgrunn og kompetanse har stor betydning for mulighetene til å få varig innpass i arbeidslivet. Andelen voksne innvandrere som har svake grunnleggende ferdigheter, er høyere enn i den øvrige befolkningen, jf. kapittel 2.1.2. Et stort flertall av deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap har mange år i yrkesaktiv alder foran seg.<sup>52</sup> Kvalifisering av innvandrere vil derfor kunne gi stor samfunnsøkonomisk gevinst.

##### *Økt bruk av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet*

Regjeringen vil legge bedre til rette for at de som ønsker og har behov for det, skal kunne ta grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet. Lovendringer vil vurderes i denne sammenhengen. En slik tilrettelegging vil være et viktig virkemiddel for å øke utdanningsnivået i målgruppen, særlig blant kvinner.

Ordinær utdanning på fulltid utover grunnskolenivå, enten det er videregående opplæring eller høyere utdanning, har i rundskrivet til introduksjonsloven ikke vært definert som grunnleggende kvalifisering, og har derfor ikke kunnet inngå i introduksjonsprogrammet. Rundskrivet vil endres for å fjerne begrensingen om at kun deler av videregående opplæring kan inngå i programmet. Det legges dermed til rette for at større deler av videregående opplæring eller videregående opplæring på hel- eller deltid kan inngå i programmet for deltakere som har rettigheter til det og kan ha utbytte av det. Flere vil også kunne fullføre moduler, jf. kapittel 3.9.1. For noen voksne kan praksisbrevordningen være et egnet opplæringstilbud som et skritt på veien mot fullt fagbrev, jf. kapittel 3.9.7.

Videre ble introduksjonslovens retningslinjer endret i 2015 for å tydeliggjøre at arbeid eller utdanning ikke er alternative mål; for en del av deltakerne kan veien til arbeid gå via utdanning.

##### *Individuell vurdering av introduksjonsprogrammets varighet*

Kommunene skal fastsette hvor lenge den enkeltes program skal vare. Loven angir en øvre grense

på to år, men åpner også for at kommunen kan utvide programmet med inntil ett år når særlige grunner taler for det. Kommunene ser i stor grad ut til å planlegge programmene ut fra en standard på to år. Det kan både gi lite rom for individuell tilrettelegging og en fare for innlåsing i programmet. I en situasjon der et stort antall flyktninger med ulike kvalifiserings- og opplæringsbehov skal inn i introduksjonsprogrammet, er det særlig viktig med differensierte og tilpassede programmer når det gjelder både innhold og varighet. Noen vil trenge kort tid i introduksjonsprogram før de kan komme i gang med utdanning eller jobb. For andre kan forlengelse av programmet utover to år være aktuelt dersom det kan øke muligheten for deltakelse i arbeidslivet. Programtid utover to år kan for eksempel være aktuelt for personer med liten skolebakgrunn eller deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Rapporter tyder på at kommunene i liten grad benytter muligheten til å forlenge programmet. For å bedre fleksibiliteten og den individuelle tilretteleggingen, bør kommunen legge større vekt på å vurdere varigheten på programmet i hvert enkelt tilfelle. Regjeringen vil i tillegg utrede om introduksjonsloven skal endres for å stimulere til at kommunene bruker muligheten til å forlenge programmet utover to år, til inntil tre år.

##### *Mer grunnleggende ferdigheter og grunnleggende allmennkunnskaper i norskopplæringen*

For å gi et bedre grunnlag for overgang til arbeid eller utdanning, bør opplæringen i større grad inkludere opplæring i grunnleggende ferdigheter og grunnleggende allmennkunnskaper for dem som har behov for det. Slik opplæring vil ikke erstatte grunnskole og videregående opplæring, men forberede for den typen opplæring eller arbeid. Tiltaket må ses i sammenheng med forslaget om forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne, jf. kapittel 3.9.1.

##### *Endring av fritaksregler*

Innvandrere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kan ha opparbeidet seg norskferdigheter gjennom annen opplæring enn norskopplæring etter introduksjonsloven, blant annet gjennom grunnskoleopplæring. Reglene for hva som kan gi fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gjennomgå. Gjennomført grunnskoleopplæring av et visst omfang uten at denne opplæringen er doku-

<sup>52</sup> SSB 2014 og SSB 2015

### Boks 4.3 Jobbsjansen

Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsprogrammet og har som mål å øke siviliseringen blant innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet. Det er en forutsetning at man har behov for grunnleggende kvalifisering og ikke er omfattet av andre ordninger som for eksempel introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram.<sup>1</sup> Hjemmeværende kvinner med innvandrerbakgrunn som ikke tar del i annen opplæring eller kvalifisering, og som ikke mottar sosialhjelp, er en prioritert målgruppe for Jobbsjansen. Jobbsjansen ble etablert i 2013 og erstattet prøveprosjektet Ny sjanse. Programmet kan bestå av blant annet opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidspraksis, tiltak og yrkesrettede kurs fra Arbeids- og velferdsetaten, samt helsefremmende aktiviteter. Kommuner som vil delta må søke om midler, og IMDi tildele midler til kommunene på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Den enkelte deltaker mottar stønad tilsvarende folketrygdens grunnbeløp for sin deltakelse i programmet.

Det ble gitt tilskudd til 56 Jobbsjansen-prosjekter i 2015. Prosjektene omfatter omtrent 1500 deltakere totalt. 55 prosent av deltakerne som avsluttet i 2014, gikk over til arbeid eller utdanning. 84 prosent deltok i minst ett arbeidsrettet tiltak, mens 45 prosent hadde utdannings tiltak i programmet. Mange av deltakerne hadde ikke tidligere arbeidserfaring da de startet i programmet, og mange har lav utdanning.<sup>2</sup> En analyse viser at deltakere som hadde mentor/fadder på arbeidsplassen, praksis i ordinær virksomhet og opplæring for å få godkjent utdan-

ning, hadde høyere måloppnåelse enn andre. Det samme gjelder deltakere i prosjekter som vektlegger tidlig utplassering, tett oppfølging og ledelsesforankring.<sup>3</sup> En undersøkelse utført av SSB som vurderte i hvilken grad deltakere i Ny sjanse i perioden 2005–2009 kom over i varig arbeid, viste at Ny sjanse hadde positiv effekt på arbeidsmarkedstilknytningen.<sup>4</sup> Det er også gjennomført to samfunnsøkonomiske analyser av Ny sjanse. Begge har funnet samfunnsøkonomiske gevinster med forsøket.<sup>5</sup>

Jobbsjansen er styrket med 10 millioner i 2016, og det bevilges totalt 97 mill. kr til tiltaket i 2016. Styrkingen er en del av regjeringens strategi mot barnefattigdom og vil gjennom sin kvinneprofil også være et viktig likestillingstiltak. Målgruppen for utvidelsen er familiegjennforente til norske og nordiske statsborgere, og styrkingen skal bidra til økt deltakelse i arbeidslivet, særlig for kvinner i lavinntektsfamilier.

For ytterligere å styrke deltakernes mulighet til å få en varig tilknytning til arbeidslivet, er det behov for å videreutvikle Jobbsjansen i tråd med introduksjonsprogrammet slik at flere som ønsker og har behov for det, kan få utdanning som en del av programmet.

<sup>1</sup> Kvalifiseringsprogrammet forvaltes av NAV og retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden.

<sup>2</sup> Proba Samfunnsanalyse 2015c

<sup>3</sup> Proba Samfunnsanalyse 2015c

<sup>4</sup> Ekland 2012

<sup>5</sup> ECON 2007a, Proba samfunnsanalyse 2012c

mentert med sluttvurdering med karakter i faget, bør for eksempel kunne gi fritak. Hensikten vil være bedre samordning av opplæringsloven og introduksjonsloven, som igjen skal bidra til mer effektive opplæringsløp.

Behovet og tiltak for ytterligere samordning av opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven er omtalt i kapittel 8, og det vil iverksettes forsøk og regelverksgjennomgang.

#### Regjeringen vil

- legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet

- fjerne begrensningen om at kun deler av videregående opplæring kan inngå i introduksjonsprogrammet
- utrede om introduksjonsloven skal endres for å øke bruken av muligheten til å forlenge programmet utover to år, til inntil tre år
- vurdere å endre Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ved å legge inn mer opplæring i grunnleggende ferdigheter og eventuelt grunnleggende allmennkunnskaper
- endre reglene for hva som skal gi fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i forskrift til introduksjonsloven



#### 4.6.2 Økt kompetanse blant ansatte i norskopplæringen og introduksjonsprogrammet

Det er en nær sammenheng mellom lærernes kompetanse og deltakernes læringsutbytte. Styrking av læreres kompetanse er et viktig satsingsområde for regjeringen.

##### *Lærerne i norskopplæringen*

Undervisning av en deltakergruppe med svært ulike forutsetninger og behov krever høy faglig og pedagogisk kompetanse. Under halvparten av lærerne på landsbasis har formell kompetanse i faget norsk som andrespråk, men lærernes kompetanse varierer fra fylke til fylke.<sup>53</sup> Dette kan føre til at deltakerne ikke får et likeverdig opplærings tilbud. Regjeringen vil derfor innføre krav om at de som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven, skal ha faglig fordypning i relevante fag. Det må utredes hvordan kompetansekrav skal innføres, og hvilke dispensasjonsordninger som eventuelt skal gjelde. Regjeringen vil bidra til at lærerne får anledning til å heve sin kompetanse, og vil som et første trinn opprette flere relevante studietilbud fra 2016. Regjeringen vil også ta initiativ til felles kompetanseutvikling for lærere i norskopplæringen og lærere som underviser etter opplæringsloven, jf. kapittel 8.

##### *Programrådgivere i introduksjonsprogrammet*

Målruttede introduksjonsprogrammer stiller høye krav til programrådgiverens faglige kompetanse. IMDi skal i 2016 gjennomføre mer systematisk kompetanseheving av programrådgivere over hele landet. Hensikten med kompetansehevingen er blant annet å bedre kvaliteten i kommunenes introduksjonsprogram, og bidra til å minke de kommunale forskjellene.

##### *Regjeringen vil*

- innføre krav om at lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven, skal ha faglig fordypning i relevante fag. Det må utredes hvordan kompetansekrav skal innføres, og hvilke dispensasjonsordninger som eventuelt skal gjelde
- tilby kompetanseheving til lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven

- tilby kompetanseheving til programrådgivere i introduksjonsprogrammet

#### 4.6.3 Bedre individuell tilrettelegging og mer arbeidsretting

Gode kvalifiseringsordninger som gir økte muligheter for å delta i arbeid og utdanning, krever innsats fra den enkelte. Det krever også at kommunene er i stand til å tilrettelegge for deltakernes ulike behov.

##### *Økt gjennomføring blant kvinner*

En betydelig lavere andel kvinner enn menn går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. En del av forklaringen er at kvinner slutter eller får opphold i kvalifiseringen i forbindelse med omsorgspermisjoner, jf. kapittel 4.3.1.

Fravær og permisjoner gjør at en del kvinner mister muligheten til jevn progresjon. Det er varierende hvorvidt kommunene har kontakt med deltakere i omsorgspermisjoner for å motivere dem til å starte opp igjen i kvalifisering etter permisjonen. Regjeringen mener det er viktig å øke kvinners overgang til arbeid og utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For at flere skal komme tilbake til kvalifisering etter omsorgspermisjon, og derigjennom øke mulighetene for at den enkelte kommer i arbeid, vil regjeringen vurdere om adgangen til permisjoner særlig fra introduksjonsprogrammet kan begrenses, og hvordan deltakere i omsorgspermisjon kan følges tettere opp og motiveres til å starte opp igjen i kvalifisering etter permisjonen.

##### *Særskilt tilrettelegging av norskopplæringen*

En del deltakere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap har særlige helsemessige utfordringer som gjør språklæringen vanskelig. Vox har fått i oppdrag å utrede spørsmålet om særskilt tilrettelegging av opplæringen.

##### *Økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og norskopplæringen*

Mange av deltakerne vil ha utbytte av et mer arbeidsrettet program eller opplæring. Mange vil ha nytte av å få prøve seg i arbeidslivet mens de er i kvalifisering, og bør tidlig være i kontakt med arbeidslivet. Introduksjonsprogrammet bør derfor planlegges i nært samarbeid mellom kommunene

<sup>53</sup> Vox 2015c

#### Boks 4.4 Arbeidsretting i Grimstad kommune

Grimstad kommunes introduksjonsprogram særpreges av:

- arbeidsrettet innhold
- individuelt tilpassede og helårige kvalifiseringsløp på fulltid
- aktiv bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak i programmet
- tidlig kobling til arbeidsliv – alle deltakere skal ut i språkpraksis innen seks måneder
- det tenkes langsiktig fra starten av programmet – utdannings- eller arbeidsrettet løp
- klart definerte ansvarsområder og arbeidsoppgaver mellom viktige aktører på feltet

- (voksenopplæringen, helsestasjonen, flyktningkontoret og Arbeids- og velferdsetaten)
- formalisert samarbeid mellom Kvalifiserings-tjenesten (som voksenopplæringen er en del av) og Arbeids- og velferdsetaten
- god lederforankring og oppmerksomhet om resultater
- introduksjonsprogrammet er organisert under markedsavdelingen ved NAV-kontoret

I Grimstad har følgende andel gått direkte over i arbeid eller utdanning etter program: 56 prosent (2011), 68 prosent (2012), 81 prosent (2013) og 75 prosent i 2014.

#### Boks 4.5 Samarbeid med NHO

Justis- og beredskapsdepartementet har innledet et samarbeid med NHO for å styrke kommunenes samarbeid med næringslivet lokalt og regionalt. Formålet er at kommunene i større grad innretter sitt kvalifiseringsarbeid mot det nåværende og framtidige arbeidskrafts- og kompetansebehovet. IMDi skal koordinere og videreutvikle arbeidet. Fokus for samarbeidet er arbeidsretting, tilgang til egnede praksisplasser, og kjennskap til og matching mot lokalt og regionalt arbeidsmarked. Dette skal styrke kommunenes markedsarbeid og bidra til at de lykkes bedre med å arbeidsrette introduksjonsprogrammet. Et utgangspunkt for å få til dette kan være metodikken som er utviklet og utprøvd i

NHOs prosjekt «Ringer i Vannet», og erfaringer fra Sandefjord kommune. I Sandefjord er attføringsbedriften Fønix en viktig aktør i arbeidet med å kvalifisere nyankomne flyktninger. Fønix har siden august 2014 vært ansvarlig for kommunes tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fønix legger blant annet vekt på tidlig utplassering i praksis, og kartlegging av arbeidsgiveres behov for arbeidskraft.

Justis- og beredskapsdepartementet vil i tiden framover også vektlegge samarbeid med øvrige arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner om kvalifiseringen av nyankomne flyktninger.

og andre lokale aktører, som frivillige aktører og lokalt og regionalt arbeidsliv. Dessuten har en del attføringsbedrifter kompetanse som kan benyttes i kvalifiseringen av flyktninger, se boks 4.5. Mer og tettere samarbeid med arbeids- og næringslivet kan gi økt tilgang på arbeidspraksisplasser. Det kan også bidra til at kvalifiseringen i større grad tar utgangspunkt i behovet for arbeidskraft både på kort og lang sikt.

Uavhengig av om introduksjonsprogrammet er organisert i eller utenfor NAV-kontoret, kan Arbeids- og velferdsetaten ha en viktig rolle i å arbeidsrette programmet. I tillegg til å bidra i planleggingen av programmet kan NAV-kontoret

tilby informasjon om arbeidsmarkedet og hvilke forventninger som stilles, samarbeide om den enkelte deltaker på et tidlig stadium og vurdere behov for arbeidsrettet bistand samt tilby arbeidsmarkedstiltak som en del av introduksjonsprogrammet.<sup>54</sup>

Ettersom mange kommuner har utfordringer med å tilby individuelt tilpassede introduksjonsprogrammer med arbeidsrettet og kvalifiserende innhold, skal det utredes om det bør gis flere

<sup>54</sup> Rundskriv Q-27/2015: Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

føringer i introduksjonsloven for hvilke minimumstiltak som bør inngå i programmet for å forberede til deltakelse i arbeidslivet. Det skal blant annet vurderes hvordan man kan legge sterkere føringer for at flere deltar i arbeidsrettede tiltak i sitt program. For alle deltakere skal det som en del av utformingen av individuell plan, gjøres en konkret vurdering av om praksis i arbeidslivet eller andre arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet.

For ytterligere å legge til rette for økt overgang til arbeid er introduksjonsloven endret fra 1. januar 2016 slik at det er mulig å få permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om arbeid. Det vil gi mulighet til å få erfaring fra arbeidslivet, trygghet i den første sårbare perioden i arbeidslivet, og mulighet for å vende tilbake til opplæring dersom erfaringen fra arbeidslivet viser at man trenger mer grunnleggende kvalifisering.

Regjeringen ønsker å stimulere til økt samarbeid mellom kommunene og offentlige og private arbeidsgivere. For å få til det, vurderes en rekke tiltak – som økt bruk av mentorordning, arbeidslivsrådgivning, økonomiske tiltak og samarbeids- og intensjonsavtaler. Når det gjelder norskopplæringen kan arbeidsretting dreie seg både om arenaer for opplæring, innholdet i undervisningen, og oppfølging og veiledning av deltakeren. Regjeringen vil gjennom arbeidet med en ny melding til Stortinget om integreringspolitikk vurdere nærmere hvordan man kan få til et tettere samarbeid med partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner.

#### *Regjeringen vil*

- vurdere hvordan deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som har omsorgspermisjon, kan føl-

ges tettere opp for å motivere dem til å gjenoppta kvalifiseringen etter endt permisjon

- utrede spørsmålet om særskilt tilrettelagt opplæring for personer med nedsatt funksjonsevne som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- at flere kommuner arbeidsretter introduksjonsprogrammet og samarbeider med offentlige og private arbeidsgivere
- utrede hva som bør være minimumsinholdet i introduksjonsprogrammet, særlig for å øke bruken av arbeidsrettede tiltak

#### **4.6.4 Nasjonale kvalitetsstandarder for norskopplæring**

Det finnes i dag ingen tverrsektorielle og felles standarder for kvalitet, verken til tilbyderne eller til den opplæringen som foregår utenfor introduksjonslovens virkeområde. Det skal derfor utvikles slike kvalitetsstandarder som veiledning for norskopplæring som tilbys i regi av offentlige etater, eller av private virksomheter, der det offentlige er bestiller. Hensikten er at norskopplæringen som tilbys av ulike tilbydere på tvers av sektorer, skal holde en viss kvalitet og være mer harmonisert enn i dag. Utvikling av nasjonale kvalitetsstandarder for norskopplæring vil skje i et samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

#### *Regjeringen vil*

- innføre nasjonale tverrsektorielle kvalitetsstandarder for norskopplæring

## 5 Opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav ledighet, og bidra til et inkluderende arbeidsliv. Bruk av arbeidsmarkedstiltak er et viktig virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken, hvor målet er å få flere i arbeid og færre på stønad. Arbeids- og velferdsetaten bistår arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med en rekke tiltak og tjenester som skal lette overgangen til arbeid. Arbeidsmarkedstiltak kan også inngå i kvalifiseringsprogrammer for utsatte grupper, og gis til mottakere av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven.

Arbeidsmarkedstiltak er ingen rettighet, men gis på bakgrunn av en individuell vurdering av den enkeltes behov for bistand for å komme i arbeid. Alle som henvender seg til et NAV-kontor og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert sitt behov for bistand gjennom en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Tilbud om tiltak gis dersom dette anses som nødvendig og hensiktsmessig for å styrke den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

Det finnes mange forskjellige typer arbeidsmarkedstiltak og tjenester som er ment å passe for mennesker som trenger ulik form for bistand. For mange voksne som står utenfor arbeidslivet på grunn av manglende kompetanse, er opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten et viktig bidrag for å komme i arbeid. En betydelig del av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen er knyttet til ulike former for opplæring og kvalifisering. De to dominerende opplæringstiltakene er Arbeidsmarkedsoplæring (AMO) og bruk av ordinære utdanningsplasser.

En utfordring ved dagens opplæringstilbud, er at grupper av arbeidssøkere med svake grunnleggende ferdigheter eller svake norskkferdigheter ser ut til å ha problemer med å dra nytte av Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedstiltak. Det er videre grunn til å se nærmere på om Arbeids- og velferdsetatens samlede opplæringsinnsats har en innretning og et nivå som er tilpasset arbeidssøkernes behov.

### Boks 5.1 Ismet: Tiltak som ikke treffer

Ismet er 40 år og innvandret til Norge for seks år siden. Han har deltatt i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, men har fremdeles mangelfulle norskkunnskaper. Han fullførte introduksjonsprogrammet etter to år og mottar ikke lenger introduksjonsstønad.

Han har ikke rett til videregående opplæring.

Heller ikke Arbeids- og velferdsetatens virkemiddelapparat treffer i tilstrekkelig grad de særskilte behovene og utfordringene som mange innvandrere møter i det norske arbeidsmarkedet. Ismet er i dag arbeidssøker og tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten. Han ønsker å arbeide, men med dårlige norskkferdigheter og lite kompetanse er det vanskelig å få jobb. Ismet har hatt kortvarige vikariat, flere arbeidspraksisplasser og deltatt på AMO-kurs gjennom Arbeids- og velferdsetaten, men har problemer med å få varig tilknytning til arbeidslivet.

For å øke mulighetene for å få jobb har Ismet behov for norskkurs. I tillegg ønsker han å ta opp igjen videregående opplæring med sikte på å ta fagbrev. Han har imidlertid ikke rett til videregående opplæring, og Arbeids- og velferdsetatens tilbud om AMO-kurs har ikke gitt ham de nødvendige byggesteinene på veien mot et fagbrev.

### 5.1 Arbeidsrettet bistand ved NAV-kontorene

Personer som melder seg hos arbeids- og velferdsforvaltningen med behov for kvalifisering kan få opplæring som arbeidsmarkedstiltak. AMO, utdanningstiltak innenfor det ordinære utdanningssystemet for personer med nedsatt arbeidsevne (utdanningstiltaket) og kvalifisering i

### Boks 5.2 Nye virkemidler for å få flere i arbeid

Gjennom Stortingets behandling av Prop. 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse med videre og aktivitetsplikt i sosialhjelp), er en rekke nye virkemidler vedtatt for å stimulere arbeidsgivere til å ansette flere personer som av ulike grunner ikke deltar i arbeidslivet. Hensikten er å styrke utsatte gruppers muligheter til å komme i arbeid, dels ved at de får muligheten til å prøve seg og vise hva de kan, dels gjennom bedre tilrettelegging og riktigere insentiver. Mange av tiltakene er innrettet mot å redusere arbeidsgivers risiko ved å ansette arbeidssøkere med nedsatt eller usikker arbeidsevne.

Sentrale tiltak er i denne sammenheng

- Generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil tolv måneder trådte i kraft 1. juli 2015.
- Økt bruk av lønnstilskudd ved at ordningene er gjort enklere og mer attraktive for arbeidsgivere. Det er opprettet en ny, varig lønnstilskuddsordning. Tiltaksdeltakere kan ansettes midlertidig i hele eller deler av tiltaksperioden.

- Arbeidstrening i ordinært arbeidsliv har erstattet bruk av praksisplasser. Oppfølgingen av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver er styrket.
- Nye og bedre tilretteleggingsordninger hvor arbeidsgiver får dekket utgifter for arbeidssøkere som trenger tilrettelegging av arbeidsplassen. Ny oppfølgings- og tilretteleggingsavtale hvor arbeidsgiver og arbeidssøker får oppfølging og navngitt kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten.
- Nytt arbeidsforberedende tiltak i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø med vekt på tilpasset opplæring og utplassering i ordinære virksomheter.
- Plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven.
- Utforming av velferdsytelser som understøtter arbeid og aktivitet, der målet er at personer på helserelevante ytelses i større grad skal kunne ta i bruk sin faktiske arbeidsevne.

arbeidsmarkedsbedrift (KIA) er opplæringstiltak som kan tilbys personer med ulike behov. I tillegg kan Arbeids- og velferdsetaten gi støtte til bedriftsintern opplæring (BIO) til ansatte i virksomheter med alvorlige omstillingsproblemer. Andre arbeidsmarkedstiltak kan inneholde elementer av opplæring og kvalifisering.

Det gis også muligheter for lengre opplæringsløp for enslig mor eller far som fyller vilkårene for stønader etter folketrygdloven kapittel 15 (overgangsstonaden).<sup>1</sup>

Store deler av Arbeids- og velferdsetatens tiltaksapparat er behandlet i Prop. 39 L (2014–2015), se boks 5.2.

Denne meldingen tar for seg arbeidsmarkedstiltak hvor opplæring er tiltakenes primære formål. De to dominerende opplæringstiltakene er AMO og utdanningstiltaket. Dette er tiltak som i 2014 hadde henholdsvis 6 200 og 9 200 deltakere i gjennomsnitt, det vil si om lag 15 400 deltakere, eller om lag 22 prosent av tiltaksdeltakerne. En

betydelig del av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen er dermed knyttet til ulike former for opplæring og kvalifisering.

## 5.2 Tiltaksbruk og målgrupper

Arbeids- og sosialdepartementet har etatsstyringsansvar for Arbeids- og velferdsetaten. Innenfor bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak har etaten mulighet til å benytte et bredt spekter av virkemidler tilpasset den enkeltes behov og etterspørselen på arbeidsmarkedet. Tiltakene er rammefinansiert, og i 2014 deltok i gjennomsnitt 69 700 arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne i tiltak.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er en stor og dominerende kjøper i et marked med en rekke tilbydere av arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltak anskaffes hovedsakelig

- gjennom anbud etter regelverket for offentlige anskaffelser, som eksempelvis AMO
- som enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner, som eksempelvis arbeidstreningsskoler og utdanningsplasser

<sup>1</sup> Overgangsstonaden varer i utgangspunktet i tre år, men med muligheter for forlengelse kan opplæring vare i inntil seks år.

### Boks 5.3 Arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

Arbeidssøkere er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere. Arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid ved arbeids- og velferdsforvaltningen, og som skal være tilgjengelige for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hvis man har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene. Det var registrert rundt 80 000 ledige i gjennomsnitt i 2015. I tillegg deltok rundt 12 500 personer på arbeidsmarkedstiltak ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Grupper som prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak er ungdom, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS.

Begrepet «personer med nedsatt arbeidsevne» omfatter personer hvor arbeidsevnen er nedsatt slik at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, og som har behov for en betydelig innsats fra

arbeids- og velferdsforvaltningen for å komme i jobb. Dette inkluderer også et stort antall brukere som i hovedsak har behov for helsemessig behandling eller rehabilitering før de har nytte av arbeidsmarkedstiltak.

Om lag 205 000 personer var ved utgangen av 2014 registrert med nedsatt arbeidsevne. Av disse deltok 29 prosent på ulike arbeidsmarkedstiltak, 29 prosent ventet på tiltaksplass eller vedtak om hensiktsmessig bistand, mens 42 prosent var registrert uten behov for arbeidsrettet bistand. Ungdom under 30 år er prioritert ved tildeling av tiltak.

Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere som står utenfor arbeidslivet har mangelfull kompetanse. Blant ledige utgjør gruppen som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning om lag 40 prosent, mens blant personer med nedsatt arbeidsevne er det om lag 60 prosent som kun har grunnskole, jf. kapittel 2.

- gjennom direkte kjøp av tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter i skjermet sektor

Det er bred enighet om at arbeidsmarkedstiltak i størst mulig utstrekning bør foregå i ordinære virksomheter. Dette øker sannsynligheten for en vellykket overgang til arbeid og gjelder både for mennesker som har kortere eller lengre avstand til arbeidslivet.

De fleste tilegner seg nyttig kompetanse i arbeidslivet, på arbeidsplassen. Samtidig vil flere av de som står utenfor arbeidslivet, og som melder seg hos Arbeids- og velferdsetaten, ha behov for opplæring, enten i form av lengre utdanningsløp, kortere kurs eller gjennom tiltak i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø. Behovet for opplæringstiltak kan også øke med økende strukturell ledighet og omstillingsbehov i arbeidsmarkedet.

### 5.3 Dagens opplæringstilbud i Arbeids- og velferdsetaten

AMO gis som hovedregel i form av kurs som samler flere deltakere, og er rettet mot personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeids-

markedet på grunn av mangelfull kompetanse eller kompetanse som ikke møter arbeidsmarkedets behov. Kursene er relativt kortvarige og yrkesrettede, som enkeltstående kurs i for eksempel regnskap, eller kurs som leder fram til godkjente eksamener/sertifikater, som datakortet og fagbrev. AMO kan også inneholde blant annet karriereveiledning, informasjon om norsk arbeidsliv og kommunikasjonstrening. Innholdet i kursene varierer betydelig, også mellom ulike fylker. Aldersgrensen for å kunne delta i AMO-kurs er 19 år. AMO-kurs kan ha en varighet på inntil ti måneder og kan ved behov forlenges i inntil seks måneder. Kursene anskaffes via anbud.

Ordinær utdanning er offentlig eller privat utdanning som er åpen for alle, og som gir formell kompetanse, det vil si kompetanse som er dokumentert i vitnemål eller andre offisielle papirer fra skole og utdanningsinstitusjoner. I utgangspunktet må man søke Lånekassen om støtte eller bruke egne midler hvis man skal ta ordinær utdanning.

For å kunne få tildelt utdanning som arbeidsmarkedstiltak må deltaker ha nedsatt arbeidsevne og være 26 år eller eldre. Det er en forutsetning at utdanningen som velges, er vurdert som hensiktsmessig og nødvendig av Arbeids- og velferdsetaten med tanke på videre jobbutsikter. Utdanning i ordinært utdanningssystem for tiltaksdeltakere

Tabell 5.1 Gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere i AMO og utdanningstiltaket. Sum personer i disse tiltakene og sum alle tiltaksdeltakere. Årsgjennomsnitt for 2004, 2009, 2014 og endring 2004–2014 i prosent

Tiltakstype	2004	2009	2014	Endring 2004–2014 i pst.
AMO	8 300	8 100	6 200	-26 %
Utdanningstiltaket	26 300	17 200	9 200	-65 %
Sum personer i AMO og utdanningstiltaket	34 600	25 300	15 400	-55 %
Sum alle tiltaksdeltakere	74 000	71 700	69 700	-6 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

under 26 år kan gis dersom deltaker på grunn av sykdom, skade eller lyte er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom. Utdanningen kan ha en varighet på inntil tre år. Varigheten kan unntaksvis forlenges. Utdanningsplasser skaffes som regel av bruker selv ved å søke skole- eller studieplass gjennom ordinære prosedyrer for opptak.

#### 5.4 Mindre bruk av opplæringstiltak

De siste ti årene har det vært en samlet nedgang på 55 prosent i andelen personer som deltar i AMO og utdanningstiltaket, fra gjennomsnittlig om lag 34 600 deltakere i 2004 til gjennomsnittlig om lag 15 400 deltakere i 2014, jf. tabell 5.1. I samme periode har det vært en mindre reduksjon i det totale antallet tiltaksdeltakere.

Endringer i tiltaksbruken vil være påvirket av en rekke forhold. Hvilke typer tiltak som er hensiktsmessig og nødvendig for overgang til arbeid kan variere både med konjunkturer og strukturelle forhold, sammensetningen av de ledige og personer med nedsatt arbeidsevne, arbeidsgivernes ønsker og behov, samt arbeids- og velferdsforvaltningens ressurser og arbeidsmetodikk.

Bruken av utdanningstiltaket har gått mest ned. Antall deltakere i utdanningstiltaket ble redusert med 65 prosent fra 2004 til 2014, til gjennomsnittlig om lag 9 200 deltakere. Andel personer med nedsatt arbeidsevne på opplæringstiltak har gått ned fra 32 prosent i 2004 til seks prosent i 2014. Samtidig tar en økende andel av deltakerne i utdanningstiltaket utdanning på høyere nivå.

Antall deltakere i AMO har gått ned med 26 prosent, og andel deltakere som går på kurs som gir formell kompetanse har gått ned med 56 prosent fra 2004 til 2014, fra gjennomsnittlig om lag 3 000 deltakere til om lag 1 300 deltakere. Arbeidsmarkedsopplæring som gir formell kompetanse er AMO-kurs som leder fram til godkjente

eksamener eller sertifikater, som eksempelvis fagbrev.

For innvandrere registrert som arbeidssøkere, var AMO det mest benyttede arbeidsmarkedstiltaket, etterfulgt av arbeidspraksis i ordinær virksomhet, ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for desember 2014.<sup>2</sup> Blant alle arbeidssøkere som deltok i AMO, utgjorde innvandrere om lag 60 prosent. Blant personer med nedsatt arbeidsevne er andelen noe lavere. Høy deltakelse i AMO kan ha sammenheng med at flere innvandrere mangler kompetanse som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, men det kan også skyldes at flere har dårlige norskkunnskaper og behov for kurs som inneholder yrkesrettet norskopplæring.

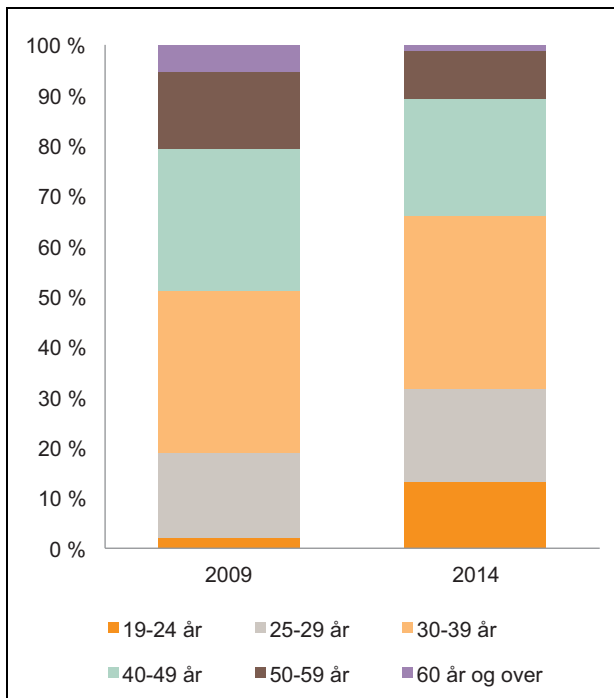
AMO benyttes også av personer med nedsatt arbeidsevne. Den totale bruken av tiltaket har de seneste årene gått ned, jf. tabell 5.2. Samtidig har andelen innvandrere økt svakt i den samme perioden.

#### 5.5 Hvem deltar og hva slags opplæring er det som tilbys?

Mange deltakere i AMO som formell opplæring, deltok i opplæring innenfor salg og service, helse- og sosialfag/helse- og oppvekstfag eller transportfag i 2014. Dette viser tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. 66 prosent av deltakerne i AMO-kurs som formell opplæring var under 40 år i 2014. Andelen yngre deltakere i AMO som formell opplæring har økt fra 2009 til 2014, se figur 5.1. Både i 2009 og 2014 var det forholdsvis lik kjønnsfordeling blant deltakerne.

Majoriteten av deltakerne i AMO (både formell og ikke-formell opplæring), det vil si om lag 60 prosent, var arbeidssøkere, mens om lag

<sup>2</sup> Med innvandrere menes her person født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre. Foreldre med ukjent fødeland regnes som utenlandsfødt.



Figur 5.1 Andel deltakere i AMO som formell opplæring etter alder. 2009 og 2014

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

40 prosent var personer med nedsatt arbeidsevne i 2014. I 2009 var nærmere 80 prosent av deltakerne i AMO arbeidssøkere. Statistikk over personer som deltar i utdanningstiltak i ordinært utdanningssystem gjennom Arbeids- og velferdsetaten har en stor andel med ukjent utdanning, og tallene er beheftet med usikkerhet. Andelen deltakere i utdanningstiltaket som tok høyere utdanning var 45 prosent, mens andelen som tok utdanning på videregående opplæringsnivå var 35 prosent i gjennomsnitt i 2014. Det har over tid vært vekst i andelen som tar høyere utdanning. Andelen som tok grunnskole var en prosent samme år.<sup>3</sup>

På videregående opplæringsnivå er det høy deltakelse i helse- og oppvekstfag og allmenne fag. Mange i høyere utdanning med varighet på inntil fire år tar helse-, sosial- og idrettsfag. Også

lærerutdanninger og utdanning i pedagogikk samt naturvitenskap, håndverk og tekniske fag er hyppig valgte retninger innenfor høyere utdanning.

Blant de som tar høyere utdanning over fire år er lærerutdanninger og utdanning i pedagogikk mest vanlig. I 2014 var 60 prosent av deltakerne i utdanningstiltaket kvinner, en andel som har holdt seg stabil de siste årene. Den største andelen av deltakerne var mellom 30 og 39 år, som ved AMO som formell opplæring. Hovedtrekkene ved deltakere i formell utdanning er med andre ord at mange er i alderen 30 til 39 år, og mange tar helse- og sosialfag/helse- og oppvekstfag. Kjønnsbalansen er lik for AMO som formell utdanning, mens det er overvekt av kvinner i utdanningstiltaket. Andelen deltakere med nedsatt arbeidsevne i AMO (både formell og ikke-formell utdanning) har økt over tid, mens utdanningstiltaket er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne.

Det er fylkesvise variasjoner i bruk av opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten. Proba samfunnsanalyse finner at Akershus, Hordaland, Troms og Finnmark har særlig høy andel av tiltaksdeltakerne i opplæringstiltak, mens Hedmark, Oppland og Sogn og Fjordane har særlig lav andel av tiltaksdeltakerne i opplæringstiltak.<sup>4</sup> Opplæringstiltak inkluderer her alle opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

## 5.6 Mulige årsaker til mindre bruk av utdanningstiltaket

Det kan være mange grunner til at bruken av opplæring, og særlig bruken av utdanningstiltaket, har blitt redusert de siste ti årene. Det har vært

<sup>3</sup> Andel med ukjent utdanningsnivå i utdanningstiltaket er høy på grunn av mangelfull registrering. Andelen uten registrert utdanning var 38 prosent i 2009 og 20 prosent i 2014. Fordelingen på utdanningsnivå bør derfor brukes med varsomhet.

<sup>4</sup> Proba samfunnsanalyse 2012b

Tabell 5.2 Antall tiltaksdeltakere i AMO blant arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på innvandrere og andre. Andel innvandrere. Årgjennomsnitt 2011 til 2014

	2011	2012	2013	2014
I alt	7800	8000	7200	6200
Innvandrere	4000	4100	3800	3300
Ikke innvandrere	4000	3900	3400	2900
Andel innvandrere	50 %	51 %	53 %	53 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



### Boks 5.4 Regelverksendringer og endringer i finansieringssystem

Siden 2003 har det blitt foretatt flere regelverksendringer som kan ha hatt betydning for bruken av utdanningstiltaket

- Fra 1. januar 2003 ble det satt et kostnadstak for stønad til dekning av skolepenger, semesteravgift og eksamensavgift for deltakere i utdanningstiltak. Det er mulig å ta utdanning med kostnader utover dette, men da forutsettes det egenfinansiering av differansen, eksempelvis gjennom støtte fra Lånekassen for utdanning.
- Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for å motta attføringsytelser ved skolegang hevet. Mens søker tidligere måtte være fylt 22 år for å kunne motta attføringsytelser ved gjennomføring av utdanning som attføringstiltak, innebar det nye kravet at søker som hovedregel må være fylt 26 år. Opplæring i form av

ordinær utdanning for tiltaksdeltakere under 26 år kan likevel gis dersom deltaker på grunn av sykdom, skade eller lyte er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom. Innstrammingen gjaldt altså personer i alderen 22 til og med 25 år.

- Fra 1. januar 2004 ble det innført en varighetsbegrensning på utdanningstiltak. Maksimal varighet ble satt til tre år. Unntaksvis kan denne perioden forlenges.
- Fra 1. januar 2009 ble utgifter til stønader ved skolegang gitt ved rammebevilgning. Tidligere var dette finansiert gjennom overslagsbevilgning.
- Fra 1. mars 2010 ble attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet av arbeidsavklaringspenger.

innført både regelverksendringer og endringer i finansieringssystemet som har hatt som mål å stramme inn bruken av dette tiltaket, jf. boks 5.4.

Proba samfunnsanalyse peker på at endringer i prioriteringer over tid har hatt betydning for bruken av utdanningstiltaket.<sup>5</sup> De viser til at det etter NAV-reformen ble lagt vekt på at hovedmålet var å finne raskeste vei tilbake i jobb og satse på «arbeid først». Opplæringstiltak utover korte kurs ble derfor ikke prioritert. I følge undersøkelsen har dette blitt noe mindre vektlagt de siste to årene. Arbeids- og velferdsetatens ansatte har registrert et økende behov for noe lengre opplæringsløp, blant annet som følge av at en del brukere som blir tilbudt kortvarige tiltak relativt raskt kommer tilbake til NAV-kontoret uten å ha nådd målet om ordinært arbeid.

## 5.7 Effekter av opplæringstiltak

Hensikten med arbeidsmarkedstiltak er å styrke deltakernes muligheter til å komme i jobb. Når man skal måle effekten av tiltak, spør man om tiltak utgjør en forskjell, altså om tiltaket styrker deltakernes muligheter i arbeidsmarkedet sammen-

liknet med det som ville ha vært situasjonen dersom de ikke hadde deltatt.

I Norge, som i mange andre land, har det gjennom flere år blitt gjennomført effektevalueringer av arbeidsmarkedstiltak for ordinære arbeidssøkere. I økende grad har også effektevalueringene omfattet tiltak for personer med nedsatt arbeids-evne. Evalueringene viser gjennomgående positive, men moderate effekter. Effektene avhenger av tiltakstype, individkarakteristika og tidsperspektivet som legges til grunn. Tiltak som medfører eller likner på ordinær ansettelse og tiltak som har til hensikt å gjøre arbeidssøkere mer effektive i sin jobbsøking, synes å oppnå best resultater, i hvert fall når det gjelder rask overgang til arbeid.

Opplæringstiltak medfører gjerne en innlåsningseffekt som innebærer at overgangen til jobb reduseres på kort sikt mens de deltar i tiltak, men slike tiltak gir også økt sannsynlighet for overgang til arbeid etter avsluttet tiltaksgjennomføring. På individnivå kan det se ut til at den samlede effekten av opplæringstiltak er positiv for alle målgrupper sett under ett.<sup>6</sup> Praksisplasser og sys-settingstiltak i skjermede miljøer ser ut til å ha svakere effekter.

<sup>5</sup> Proba samfunnsanalyse 2015a

<sup>6</sup> Arendt og Pozzoli 2013, Hardoy mfl. 2006, Raaum mfl. 2002b

### 5.7.1 Erfaringer med opplæringstiltak i Norge

Det er gjennomført flere evalueringer av opplæringstiltakene i Norge. Tiltakene som er evaluert er AMO-kurs, som både ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne kan delta i, og utdanningstiltaket, som gjelder for personer med nedsatt arbeidsevne.

Effektevalueringer av AMO-kurs viser en positiv effekt for deltakernes arbeidsmarkedssituasjon. En analyse av effektene av AMO-kurs for ledige i perioden 1991 til 1996 viste at effektene var positive, også tre til fem år etter avsluttet tiltak.<sup>7</sup> En nytte-kostnadsanalyse som ble gjennomført på grunnlag av dette viste at kostnadene ved kursene ble mer enn oppveid av økt jobbdeltakelse for deltakere som hadde arbeidserfaring før kurset.<sup>8</sup> En analyse av effekten av opplæringstiltak for ordinært ledige med data fra 1993 til 2003, konkluderer med at AMO-kurs samlet sett førte til en liten reduksjon i ledighetsperioden, til tross for noe lavere overgang til jobb i selve tiltaksperioden.<sup>9</sup>

Enkelte studier har sett på effekten av AMO-kurs for utvalgte målgrupper av ledige. En studie av effekt av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere fant positive effekter på sannsynligheten for overgang til arbeid for innvandrere etter fullført AMO-kurs.<sup>10</sup> Analysene viser også positive effekter av tiltakskjeding for innvandrere, det vil si bruk av ulike typer tiltak etter hverandre, og med AMO som første tiltaket. En mulig forklaring på disse resultatene kan være at mange innvandrere tar AMO-kurs som inneholder yrkesrettet norskopplæring, og norskkunnskap er viktig for å få jobb.<sup>11</sup>

En analyse av unge som hadde startet i videregående opplæring fra 1992 til 2007, men sluttet uten å fullføre, fant at AMO hadde en positiv effekt på jobbsjansen både under og etter tiltaket.<sup>12</sup> En del av disse kursene la vekt på jobbsøking i tiltaksperioden, mens de mest langvarige var mer kompetansegivende, for eksempel fullføring av enkeltfag innenfor videregående opplæring.

En studie som har sammenliknet effekten av opplæringstiltak for ordinære jobbsøkere med

effekten av tiltaket arbeidspraksis i perioden 2003–2012, finner at opplæringstiltak har positive effekter, mens arbeidspraksis har moderate – om noen – effekter.<sup>13</sup> Rekkefølgen av tiltak synes imidlertid å ha betydning i de tilfellene disse benyttes i en tiltakskjede. Opplæring først og arbeidspraksis etterpå viser seg å ha flere positive effekter enn arbeidspraksis først og opplæring etterpå.

Norske evalueringer av ordinær utdanning som arbeidsrettet tiltak gjelder tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, eller attføring, som det het tidligere. En studie analyserte deltakere i attføringstiltak i 1989, hvor ulike former for opplæring var dominerende, ved siden av innslag av lønnstilskudd.<sup>14</sup> Resultatene var usikre, men tenderte mot en svak positiv effekt. Et viktig resultat var imidlertid at effekten varierte etter hvilke forutsetninger deltakerne hadde i utgangspunktet. Effekten var best for de som sto svakest på arbeidsmarkedet. Å motivere personer som står svakt på arbeidsmarkedet til å ta opplæring er derfor viktig.

En analyse av utfall av attføringstiltak for alle attføringsdeltakere fra 1994 til 2003 sammenliknet ulike tiltak.<sup>15</sup> Tiltakene ble gruppert i: Arbeidspraksis i ordinære og skjermede virksomheter, lønnstilskudd og opplæring i form av ordinær utdanning og AMO. På kort sikt har lønnstilskudd best effekt. På lengre sikt er det ordinær utdanning som har mest positiv virkning. Både AMO og utdanningstiltaket ga bedre jobbsjanser etter tiltaket, men utdanning ga også bedre jobbstabilitet og fastholdelse. Over en seksårsperiode hadde AMO samlet sett ikke en statistisk pålitelig samfunnsøkonomisk effekt når tiltaksperioden ble regnet inn, ifølge denne undersøkelsen. Ordinær utdanning ga et samfunnsøkonomisk overskudd over den samme seksårsperioden. Andre norske evalueringer har også vist at utdanningstiltaket synes å gi bedre effekt enn AMO for personer med nedsatt arbeidsevne, samt at opplæring har bedre effekt enn praksisplass,<sup>16</sup> men dårligere effekt enn lønnstilskudd.<sup>17</sup>

Konklusjonene fra internasjonale sammenfatninger, jf. boks 5.5 er i stor grad i overensstemmelse med OECDs oppsummering fra en rekke europeiske evalueringer som viser at tiltak som i første rekke bidrar med støtte og oppmuntring til

<sup>7</sup> Raaum mfl. 2002b

<sup>8</sup> Raaum mfl. 2002a

<sup>9</sup> Hardoy mfl. 2006

<sup>10</sup> Med innvandrere menes personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre med bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og sentral-Amerika og Øst-Europa.

<sup>11</sup> Hardoy og Zhang 2010

<sup>12</sup> Simson, Kristine von 2012

<sup>13</sup> Zhang 2015

<sup>14</sup> Aakvik mfl. 2005

<sup>15</sup> Westli 2008

<sup>16</sup> Hardoy mfl. 2006

<sup>17</sup> Markussen og Røed 2014

### Boks 5.5 Sammenfatning av internasjonale resultater

Det er gjennomført flere internasjonale oppsummeringer av effekter av arbeidsmarkedstiltak. En dansk oppsummering har sett på erfaringer med utdanning brukt som arbeidsmarkedstiltak – også for personer med nedsatt arbeidsevne – i en rekke land, herunder Norge, og konkluderer slik:<sup>1</sup>

- Utdanning som arbeidsmarkedstiltak har betydelige innlåsningseffekter, det vil si at mange av deltakerne ville ha fått jobb i løpet av den tiden de brukte på utdanning om de hadde søkt på jobber i stedet.
- Utdanning som arbeidsmarkedstiltak har positive tiltakseffekter, det vil si effekter målt etter at opplæringen er gjennomført, og effekt som varer over lengre tid (mer enn tre år).
- Det er en viss indikasjon på at utdanning som arbeidsmarkedstiltak har positiv samlet

effekt på lengre sikt, altså tiltakseffekter som er store nok til å oppveie innlåsningseffektene ved utdanningen.

- Det er tegn til at utdanning som arbeidsmarkedstiltak er økonomisk kostnadssvarende.
- Utdanning som arbeidsmarkedstiltak virker bedre enn blant annet arbeidspraksis.
- Det er en viss indikasjon for at utdanning ikke øker sjansen til jobb for personer med helseproblemer. Her skiller Norge seg ut med mer positive resultater for personer med nedsatt arbeidsevne.
- Det er en viss indikasjon for at effekten av utdanning som arbeidsmarkedstiltak er høyere hvis arbeidsledigheten er høy når tiltaket starter.

<sup>1</sup> Arendt og Pozzoli 2013. Denne sammenfatningen gjelder bare bruk av ordinær utdanning, ikke kurs i regi av arbeidsformidlingene i landene forskningsresultatene er hentet fra.

jobsøkeaktiviteter og rask utplassering i arbeidslivet ofte er mer effektive enn tradisjonelle opplæringstiltak.<sup>18</sup> Opplæringstiltak tar ofte tid, har betydelige innlåsningseffekter mens tiltaket varer, men kan ha langsiktige positive effekter. OECD peker dessuten på at målrettet opplæring og blandede strategier som kombinerer opplæring og utplassering, kan være effektive, og at det i mange land kan være rom for å øke omfanget av opplæring under lavkonjunktur.

Disse resultatene gir grunnlag for å konkludere med at opplæring som tiltak har betydning og kan ha positiv effekt for mange som står utenfor arbeidslivet. Effekten av opplæringstiltak varierer mellom ulike målgrupper, men ser ut til å kunne ha relativt god effekt for personer som står langt fra arbeidsmarkedet.

Evaluering av tiltak viser videre at formidlings- og rask utplassering i arbeidslivet virker godt for mange arbeidssøkergrupper. Formidlingstiltak er ofte også de tiltakene som er minst ressurskrevende å tilby og å administrere. I nedgangskonjunktur når det er færre stillinger å formidle til, og når deler av arbeidskraften kan trenge ny kompetanse, kan det være grunn til å satse mer også på opplæringstiltak.

### 5.8 utfordringer ved Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud

For å få flere i arbeid skal Arbeids- og velferdsetaten tilby sine brukere et godt og individuelt tilpasset tjenestetilbud som samsvarer med behovene i arbeidsmarkedet. Dette gjelder også opplæringstiltak for personer hvor manglende kompetanse utgjør en vesentlig barriere for arbeidsdeltakelse.

Selv om effektevalueringer av Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak på landsbasis viser at resultatene i hovedsak er positive, foreligger det også forskning som kan tyde på at en del arbeidssøkere med dårlige norskerferdigheter eller svake grunnleggende ferdigheter, kan ha vansker med å dra nytte av enkelte av Arbeids- og velferdsetatens tiltak, som blant annet arbeidspraksis hvor effekten på overgang til arbeid er svak.

En Fafo-rapport om somalieres møte med Arbeids- og velferdsetaten finner at deler av den kvalifiseringen som tilbys ikke samsvarer med brukergruppenes behov og kunnskapsnivå.<sup>19</sup> Fafo-rapporten legger vekt på at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak først blir meningsfull når den enkelte arbeidssøker kommer til Arbeids- og velferdsetaten med et visst minstemål av kunnskaper og norskerferdigheter som lar seg omsette i

<sup>18</sup> OECD 2015

<sup>19</sup> Friberg og Elgvin 2014

arbeidsmarkedet. Fafo mener funnene kan være relevante også for andre brukergrupper i etaten som har behov for opplæring som kan gi grunnleggende kvalifisering. En annen undersøkelse foretatt av Fafo bekrefter også flere svakheter ved tiltakstilbudet, særlig overfor innvandrere. Den indikerer blant annet at innholdet i enkelte AMO-kurs ikke tilfredsstillende de formelle kravene som stilles fra arbeidsgivere.<sup>20</sup> Utfyllende regelverk i Arbeids- og velferdsdirektoratet har inneholdt krav til at brukerne har «tilstrekkelige» norskkunnskaper til å kunne nyttiggjøre seg etatens tiltak, og dette kan ha vært tolket ulikt rundt om i landet.

I en kartlegging foretatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2014 framkommer betydelig og til dels tilfeldig variasjon på tvers av fylkene i omfang og innretning av norskopplæring til arbeids- og velferdsforvaltningens brukere. Direktoratet viser til stor variasjon i innhold i AMO-kursene, og et behov for å skaffe mer kunnskap om hvilke behov som dekkes og hvilke resultater de ulike AMO-kursene gir. Arbeids- og sosialdepartementet tar derfor sikte på å innhente mer informasjon om dette, slik at innretningen av tiltaket kan bli mest mulig kunnskapsbasert.

For arbeidssøkere med svake grunnleggende ferdigheter, for eksempel svake lese- og skriveferdigheter, kan det også se ut som om Arbeids- og velferdsetatens tiltakstilbud ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer behovet for effektiv, arbeidsrettet bistand. En ekspertgruppe som har gjennomgått Arbeids- og velferdsetaten, finner at etaten har hatt for lite oppmerksomhet rundt utfordringene med manglende grunnleggende ferdigheter.<sup>21</sup> Samtidig understreker ekspertgruppen at ansvaret for grunnskoleopplæring ligger hos kommunene.

Utfordringer knyttet til innretningen av AMO-kursene gir grunn til å vurdere om Arbeids- og velferdsetatens opplæringsinnsats kan tilrettelegges og systematiseres på en slik måte at flere arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med svake norskkunnskaper og mangelfulle grunnleggende ferdigheter kan få et bedre tilbud som setter flere i stand til å få og beholde arbeid. Flere trekk ved utviklingen på arbeidsmarkedet og sammensetningen av Arbeids- og velferdsetatens brukere understøtter dette.

## 5.9 Tiltak for et bedre opplærings-tilbud i Arbeids- og velferdsetaten

For å få flere i arbeid skal Arbeids- og velferdsetaten ved behov tilby sine brukere et fleksibelt og individuelt tilpasset opplæringstilbud. Utviklingstrekk ved etatens opplæringstilbud, sammensetningen av brukere og kunnskap om tiltakene gjør det nødvendig å vurdere om nivå, innretning og innhold i opplæringstiltakene er i tråd med de behovene for arbeidsrettet bistand som NAV-kontorets brukere har i dag. Det er også grunn til å vurdere om omfanget av opplæringstilbudet er på et riktig nivå, eller om det bør gjøres endringer som kan stimulere til økt eller endret bruk av opplæringstiltak.

Nedgangen i Arbeids- og velferdsetatens bruk av formell opplæring og utdanning har vært betydelig de siste årene. Omfanget av opplæringsaktiviteten må ses i sammenheng med tiltakssammensetning for øvrig, men det er grunnlag for å vurdere endringer i regelverk og innretning som kan bidra til å styrke bruken av opplæring ut fra det behovet for omskolering og yrkeskompetanse mange arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne har. Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere mangler kompetanse på videregående opplæringsnivå.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om det er en hensiktsmessig og fornuftig prioritering av Arbeids- og velferdsetatens opplæringsressurser å tilby flertallet av deltakerne enten høyere utdanning eller kortere AMO-kurs som ikke gir formell kompetanse. Formålet med å foreslå endringer i etatens opplæringstilbud er derfor å utforme et tilbud som er bedre tilpasset det behovet for opplæring som arbeidssøkere i dag og i tiden framover har for å komme i arbeid.

De foreslåtte endringene understøttes av tilgjengelige effektstudier av opplæringstiltak. En generell erfaring fra disse studiene er at opplæringstiltak av en viss varighet der opplæringen gir formell kompetanse, gir god effekt på overgangen til arbeid for både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

SSBs framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fordelt på utdanning, viser at det i årene fram mot 2030 særlig ligger an til å bli et underskudd av personer med yrkesfaglige, videregående utdanninger.<sup>22</sup> Dette er først og fremst utdanningsmyndighetenes ansvar, men det er også rimelig at dette påvirker utformingen av opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetatens regi.

<sup>20</sup> Djuve og Sandbæk 2012

<sup>21</sup> Sluttrapport fra Ekspertgruppen: «Et Nav med muligheter». Oslo, april 2015

<sup>22</sup> Gjefsen mfl. 2014

Regjeringen vil derfor vri mer av Arbeids- og velferdsetatens opplæringsinnsats mot arbeidssøkere som har svake grunnleggende ferdigheter eller svake formelle kvalifikasjoner. Det kan skje gjennom å tilby kortvarige kurs i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring for de som trenger det for å komme i arbeid, eller gjennom tilbud om lengre opplæringsopplegg innrettet mot blant annet videregående opplæring. Opplæringen bør målrettes mot områder hvor det er etterspørsel i arbeidsmarkedet. Spesielt vil det bli viktig å prioritere fagopplæring, for eksempel innenfor helse- og oppvekstfag. Det vil øke sannsynligheten for at flere kommer i arbeid etter gjennomført opplæring.

#### *Regjeringen vil*

- øke Arbeids- og velferdsetatens samlede opplæringsinnsats, og tilpasse den bedre til arbeidssøkernes behov
- innrette opplæringsinnsatsen mot å gi brukerne en mer arbeidsrettet og yrkesrelevant opplæring på områder hvor det er forventet en framtidig mangel på arbeidskraft. Det gjelder særlig innenfor yrkesfaglig, videregående opplæring

### **5.9.1 Nytt to-årig yrkesrettet opplærings-tiltak**

Som ledd i regjeringens satsing for å redusere ledigheten blant unge, ble det fra 1. januar 2016 etablert et nytt opplæringstilbud med inntil to års varighet for arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter. Tilbudet er også åpnet for personer med nedsatt arbeidsevne som er i samme situasjon. Opplæringen innenfor den to-årige ordningen vil gjennomføres som individuelt tilrettelagt opplæring, og opplæringen sikter mot å gi deltakerne formell kompetanse i form av vitnemål eller liknende.

Tilbudet rettes mot arbeidssøkere som i dag ofte tilbys kortere, standardiserte AMO-kurs eller arbeidspraksis, men som har behov for mer omfattende og grunnleggende opplæring. Tilbudet kan ses i sammenheng med blant annet forslag om en modulstrukturert opplæringsmodell for videregående opplæring, forslag om fagbrev på jobb og forslag om at ordningen med praksisbrev innføres som en permanent ordning, jf. kapittel 3.

Personer under 30 år som ikke har fullført videregående opplæring, eller som har svake

grunnleggende ferdigheter, er i 2016 prioritert for deltakelse i tiltaket, men det kan også tilbys arbeidssøkere over 30 år. Tiltaksdeltakerne må være fylt 19 år.

Muligheten for tilbud om lengre opplæring utover AMO-kurs i offentlig eller privat regi har inntil nå vært forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Det er derfor en viss risiko for at arbeidssøkere «klientifiseres» og plasseres i denne målgruppen for å få tilgang til lengre utdanning. Det er ikke en hensiktsmessig og ønsket tilpasning.

I den to-årige opplæringsordningen vil det bli lettere å kombinere tilbud fra Arbeids- og velferdsetaten med opplæring fra fylkeskommunen, siden etaten innenfor det nye opplæringstiltaket kan benytte seg av tilgjengelig opplæringstilbud innenfor offentlige og private utdanningsinstitusjoner, slik etaten allerede i dag gjør ved bruk av utdanning som arbeidsmarkedstiltak.

Dette betyr at Arbeids- og velferdsetaten kan tilby sine brukere eksisterende skole- og studie-plasser, og dekke utgifter til for eksempel skolepenger, diverse andre studieutgifter samt penger til livsopphold. Arbeids- og velferdsetaten kan i tillegg bistå med ulike former for oppfølging og tilrettelegging. Dersom skole- eller studie-plasser ikke er tilgjengelig på det aktuelle opplæringsområdet, kan etaten vurdere å anskaffe opplæringen på anbudsbasis dersom det er rom for dette innenfor etatens rammebevilgning til arbeidsmarkedstiltak.

I samarbeidsprosjekter med blant annet kommuner og fylkeskommunen kan ulike former for samfinansiering avtales lokalt så lenge midlene brukes i tråd med de retningslinjene Stortinget har trukket opp for bruk av bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak. Her er det over tid utviklet ulike finansierings- og samarbeidsmodeller. Dette handlingsrommet lokalt er viktig for å sikre gode og fleksible løsninger.

#### *Ansvar og arbeidsdeling*

Et vilkår for å få tilgang til videregående opplæring innenfor det nye to-årige opplæringstilbudet og det eksisterende tre-årige utdanningstilbudet for personer med nedsatt arbeidsevne, er at man ikke har rett til videregående opplæring innenfor det ordinære utdanningssystemet, og heller ikke får tilbud om dette gjennom introduksjonsordningen. Denne avklaringen av Arbeids- og velferdsetatens ansvar vil bli nedfelt i en sentral forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Innenfor den forskriftsfestede avgrensningen avgjør etaten på skjønns-

messig grunnlag, og ut fra tilgjengelige ressurser, hvem som kan innvilges opplæring for å komme i arbeid.

Arbeids- og velferdsetatens tilbud om videregående opplæring vil derfor omfatte arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som etter dagens regelverk ikke har rett til videregående opplæring, og hvor tilbud fra etaten vurderes å være hensiktsmessig for å komme i arbeid. Det kan i henhold til dagens opplæringslov være unge som ikke har fullført videregående opplæring innenfor de fem årene de har til rådighet og som er for unge for voksenretten (under 25 år), innvandrere med fullført videregående opplæring i utlandet som ikke får denne utdanningen godkjent som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, personer som har fullført videregående opplæring, men ikke bestått, og personer som har fullført og bestått videregående opplæring, men som ønsker en annen videregående spesialisering.

Når retten til videregående opplæring utvides slik regjeringen foreslår i denne meldingen, vil den første av gruppene som er nevnt ovenfor falle inn under fylkeskommunens opplæringsansvar, og derfor ikke lenger være i målgruppen for Arbeids- og velferdsetatens tilbud om videregående opplæring. En slik utvidelse av retten til videregående opplæring vil tydeliggjøre ansvaret på dette området, og det vil bli færre personer som står uten rett.

Tilbud om grunnskoleopplæring, inkludert opplæring i grunnleggende ferdigheter, er et kommunalt ansvar (jf. kapittel 3). Voksne som har behov for opplæring på dette nivået har rett til grunnskoleopplæring fra kommunen. Det forhindrer imidlertid ikke arbeids- og velferdsforvaltningen fra å kunne samarbeide med kommunene om å tilby kurs i grunnleggende ferdigheter. NAV-kontoret vil også delta i forsøk med modulstrukturert opplæring på dette nivået.

Innenfor Arbeids- og velferdsetatens ressursramme for arbeidsmarkedstiltak må det prioriteres hva slags opplæring man skal tilby. Som for andre arbeidsmarkedstiltak må innsatsen rettes mot den opplæringen som gir størst effekt på overgangen til arbeid. Arbeids- og velferdsetatens opplæringsinnsats må derfor konsentreres om å tilby arbeidsrettet og yrkesrelevant opplæring. Det innebærer blant annet å tilby arbeidssøkere fagopplæring på videregående opplæringsnivå innenfor områder hvor det er etterspørsel i arbeidsmarkedet.

#### *Regjeringen vil*

- styrke tilbudet til arbeidssøkere gjennom et to-årig yrkesrettet opplæringstiltak for personer over 19 år med svake grunnleggende ferdigheter, og som står uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven

#### **5.9.2 Aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak settes ned**

Innenfor det eksisterende utdanningstiltaket som er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, er i dag aldersgrensen for å komme inn på tiltaket 26 år. En unntaksbestemmelse åpner for at utdanning kan innvilges personer som er under 26 år. Denne bestemmelsen har vist seg å være utfordrende for skjønnsutøvelsen i arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>23</sup> Aldersgrensen er satt til 26 år for å hindre misbruk av ordningen, og for å unngå at tilbud om høyere utdanning blir innvilget personer som burde ha bekostet dette selv.

Regjeringen foreslår at aldersgrensen for å få tilgang til opplæring på inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne, settes ned fra 26 år til 22 år. Dette var aldersgrensen for tiltaket før den ble hevet til 26 år i 2004, jf. boks 5.4. Forslaget kan bidra til å styrke utdanningsmulighetene for unge med nedsatt arbeidsevne eller nedsatt funksjonsevne, og forsterke regjeringens og IA-partenes innsats rettet mot unge under 30 år.

En aldersgrense på 22 år vil gjøre det lettere å vri utdanningstiltaket mer i retning av videregående opplæring. Samtidig vil aldersgrensen være tilstrekkelig høy til å kunne hindre misbruk av ordningen. Videregående opplæring kan tilbys personer uten rett til dette etter opplæringsloven.

En del personer med nedsatt arbeidsevne under 26 år er allerede blitt innvilget utdanningstiltaket gjennom en eksisterende unntaksbestemmelse i regelverket. I 2014 var dette 1 450 personer, eller 16 prosent av alle deltakere på utdanningstiltaket. Det er derfor ikke gitt at forslaget vil føre til noen betydelig vekst i antall deltakere på tiltaket selv om målgruppen utvides, men det kan bidra til økt likebehandling av personer i aldersgruppen under 26 år som har behov for utdanning.

En unntaksbestemmelse åpner i dag for at varigheten av utdanningen kan forlenges utover den ordinære grensen på tre år. Det er ikke satt en endelig tidsbegrensning for denne unntaksbestemmelsen. Bestemmelsen faller nå bort, og

<sup>23</sup> Grue og Finnvold 2014

erstattes av en bestemmelse hvor forlengelsen fastsettes til maksimalt ett år. Utdanning utover tre, pluss eventuelt ett år, bør finansieres gjennom støtte fra Lånekassen, eller av den enkelte selv.

#### *Regjeringen vil*

- senke aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak fra 26 år til 22 år for personer med nedsatt arbeidsevne
- begrense varigheten av utdanningstiltaket til maksimalt tre år, med mulighet for ett års forlengelse

### **5.9.3 Bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring**

Arbeids- og velferdsetaten skal, i tillegg til å tilby lengre opplæring med varighet på inntil to eller tre år, fortsatt tilby arbeidsrettede kurs av kortere varighet. Det kan blant annet omfatte kurs i grunnleggende ferdigheter samt norskopplæring.

Det er i løpet av de siste årene blitt færre AMO-kurs som gir formell kompetanse. Det kan få konsekvenser for overgangen til arbeid. Det er grunn til i større grad å vektlegge kurs som gir kvalifikasjoner i form av sertifikater, kursbevis med videre, da undersøkelser viser at dette kan øke mulighetene på arbeidsmarkedet.

Arbeids- og velferdsetaten skal innenfor sitt tilbud om arbeidsmarkedsopplæring kunne tilby kurs i grunnleggende ferdigheter som lesing og skrivning, som er relevant for at den enkelte skal komme i arbeid. For mange vil opplæring i grunnleggende ferdigheter være en forutsetning for å få god tilknytning til arbeidslivet, og for å kunne dra nytte av andre arbeidsmarkedstiltak. Det er et mål for regjeringen at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne tilby bedre og mer formalisert opplæring i grunnleggende ferdigheter enn i dag.

For ansatte gis tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter gjennom BKA-programmet, jf. kapittel 3. Dette omfatter fra 2016 også opplæring i grunnleggende norsk. Arbeids- og velferdsetatens tilbud vil rette seg mot arbeidssøkere som står utenfor arbeidsmarkedet. Læringsmålene som er utviklet for BKA-ordningen kan imidlertid, når dette er hensiktsmessig, også danne grunnlag for AMO-kurs.<sup>24</sup> Dette vil gi en klar ramme og retning for kursene. På dette området er det også viktig å legge til rette for et godt samarbeid med kommunene som ansvarlig for grunnskoleopplæringen for voksne.

AMO-kurs er et av de mest benyttede arbeidsmarkedstiltakene for innvandrere. Det kan både skyldes mangelfull kompetanse og svake norskerdigheter hos brukerne. Innvandrere utgjør en økende andel av tiltaksdeltakerne i AMO, og for mange av disse utgjør dårlige norskerdigheter en barriere mot å få et varig fotfeste i arbeidslivet. Det er derfor grunnlag for å trappe opp Arbeids- og velferdsetatens tilbud om arbeidsrettet norskopplæring, ettersom foreliggende opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet kan tyde på at tilbudet er varierende og mangelfullt utbygd.

Opplæring kan, når det er hensiktsmessig, følge læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og bidra til å kvalifisere for den nasjonale norskprøven.<sup>25</sup> At norskopplæringen skal være arbeidsrettet, kan innebære at en tar utgangspunkt i det såkalte arbeidslivsdomenet i den nevnte læreplanen, ved at språkopplæringen for eksempel foregår på en arbeidsplass.

Arbeidsrettet norskopplæring kan også knyttes til deltakelse i arbeidsmarkedstiltak som arbeidstrening innenfor bestemte bransjer og yrker. I slike tilfeller vil norskopplæringen være et delelement i tiltakstilbudet. Dette kan eventuelt skje i et samarbeid mellom kommune og arbeids- og velferdsforvaltningen, hvor for eksempel det kommunale norskopplæringstilbudet kombineres med bruk av arbeidsmarkedstiltak.

For kurs i grunnleggende ferdigheter og arbeidsrettet norskopplæring, vil det være opp til NAV-kontoret å avgjøre på skjønnsmessig grunnlag hvem som skal tildeles slike kurs.

Kommunene har imidlertid hovedansvaret for å tilby opplæring i grunnleggende ferdigheter samt ansvaret for grunnleggende norskopplæring. Arbeids- og velferdsetatens tilbud må tilpasses og avgrenses mot kommunenes lovpålagte oppgaver på dette området hvor det er fastsatt rettigheter, plikter og timerammer for norskopplæringen til nyankomne innvandrere basert på blant annet oppholdsgrunnlag.

Arbeidsmarkedskurs og kortvarige opplæringsopplegg skal, som i dag, anskaffes etter lov om offentlige anskaffelser. Det kursbaserte opplæringstilbudet omfatter både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne over 19 år. Varigheten av tilbudet fastsettes til inntil ett år. I dag er varigheten av Arbeids- og velferdsetatens kurstilbud ti måneder, med mulighet til seks måneders forlengelse. Muligheten for forlengelse faller bort med opprettelsen av et nytt to-årig opplæringstiltak.

<sup>24</sup> Vox 2013b

<sup>25</sup> Vox 2012

*Regjeringen vil*

- utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter og arbeidsrettet norskopplæring
- fastsette kursvarigheten til maksimalt ett år

**5.9.4 Bruk av arbeidstrening som ledd i opplæring**

Et nytt arbeidstreningstiltak med blant annet forsterket oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten ble lagt fram av regjeringen i Prop. 39 L (2014–2015) og iverksatt i 2016. Tiltaket avløser arbeidspraksis som arbeidsmarkedstiltak. Ved bruk av arbeidstrening er tiltaksdeltakeren ikke ansatt hos arbeidsgiver og mottar ikke lønn, men offentlige ytelser som tiltakspenger, arbeidsavklaringspenger med videre.

Mulighetene for aktivt å benytte arbeidstrening for å få flere arbeidssøkere til å gjennomføre videregående opplæring er lansert som en del av regjeringens ungdomssatsing for 2016. Arbeidstrening erstatter ikke en ordinær læreklasse, men siden det kan være utfordrende for noen å få innpass hos arbeidsgivere som lærlinger, lærekandidater eller praksisbrevkandidater, kan arbeidstrening brukes som en prøveperiode før eventuelt oppstart av fag- og yrkesopplæring. Arbeidsgivere kan av ulike årsaker oppleve usikkerhet ved å påta seg ansvaret for en lærling med usikker produktivitet og arbeidsevne. Selv om lærlingen skal bidra til verdiskaping og lærebedriften mottar tilskudd for opplæringen, kan lærlinger medføre kostnader for virksomheten i form av tid til opplæring og veiledning og utbetaling av lærlinglønn.

Arbeidstrening i regi av Arbeids- og velferdsetaten kan tjene ulike formål. Den kan brukes som et virkemiddel for å få arbeidssøkere tilbake i opplæring. Arbeidstrening kan fungere som avklaring av om den enkelte arbeidssøker er egnet til å inngå som lærling i virksomheten. En praksisperiode kan også gi deltakeren den erfaringen og kunnskapen som skal til for å gjøre han eller henne aktuell for læreklasse. Tilbud om arbeidstrening kan suppleres med tilbud om avklarings- og motivasjonskurs, hvor målet for eksempel kan være å utarbeide en aktivitetsplan for hvilke tiltak man trenger for å komme i arbeid. Når en eventuell lærekontrakt er på plass, bør fylkeskommunen ta over ansvaret for oppfølging og finansiering.

Det er ikke et mål å øke den samlede bruken av arbeidstrening. Arbeidstrening er allerede et

mye brukt arbeidsmarkedstiltak, men samtidig et tiltak med dokumentert svak effekt på overgang til arbeid. Forskning viser imidlertid at arbeidstrening brukt i kombinasjon med tett oppfølging og opplæringstiltak kan ha en positiv effekt, jf. kapittel 5.8.

Samarbeid med fylkeskommunen om videregående opplæring hvor begge parter bidrar med sine egne tilbud, kan derfor føre til en mer effektiv og helhetlig bruk av arbeidstreningstiltaket enn der dette tiltaket brukes isolert. Selv om den samlede bruken av arbeidstrening ikke skal øke, kan en større del av plassene med fordel kombineres med målrettet opplæring.

*Regjeringen vil*

- legge til rette for at Arbeids- og velferdsetatens tilbud om arbeidstrening i ordinært arbeidsliv kan inngå som et ledd i å få flere arbeidssøkere inn i yrkesrettet opplæring

**5.9.5 Oppsummering: Tre opplæringsvarianter i NAV-kontorenes regi**

Opplæring i regi av Arbeids- og velferdsetaten skal ha som hovedmål å sikre arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å møte arbeidslivets krav.

Ved å vektlegge opplæring som gir formell kompetanse, blant annet innenfor fag- og yrkesopplæring, og opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk, vil dette til sammen kunne bidra til en tydeligere prioritering og målretting av Arbeids- og velferdsetatens ansvar og opplæringsinnsats.

Målgruppen for å gjennomføre en lengre utdanning utvides til å omfatte arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter, i tillegg til personer med nedsatt arbeidsevne hvor aldersgrensen for tilbud om utdanning settes ned fra 26 til 22 år. Målgruppen for tilbud om videregående opplæring avgrenses samtidig til personer uten rett til dette etter opplæringsloven.

Innenfor etatens samlede opplæringstilbud vil det finnes tre ulike opplæringsvarianter som NAV-kontoret sammen med den enkelte arbeidssøker kan velge mellom:

- korte, yrkesrettede kurs som blant annet kan inneholde opplæring i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring med varighet på inntil ett år



- opplæring i inntil to år for arbeidssøkere med behov for grunnleggende kvalifisering utover grunnskolenivå. Målet for opplæringen kan være praksisbrev eller fagbrev. Dette er et nytt tilbud som er satt i verk som en del av regjeringens ungdomspakke fra 1. januar 2016
- utdanning med varighet på inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne

For enkelte arbeidssøkere kan det være aktuelt å kombinere flere tiltak for å komme i arbeid, for eksempel kursbasert norskopplæring og to-årig yrkesrettet opplæring.

## 6 Godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner

Å få godkjent sin medbrakte kompetanse kan være avgjørende for å få arbeid, og slik få en varig og stabil tilknytning til arbeidslivet. Det er et viktig mål at innvandrerne skal få bruke ressursene sine og bidra til fellesskapet. Norge trenger kompetanse for utvikling av arbeidslivet og økonomien, det er derfor nødvendig at medbrakt kompetanse fra utlandet blir brukt effektivt. Det innebærer både en helhetlig innsats for å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet, og et kontinuerlig arbeid for å forenkle og forbedre godkjenningsordningene for utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner.

Godkjenning av utdanninger og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner<sup>1</sup> omfatter mange ordninger og involverte aktører. De ulike godkjenningsordningene styres etter forskjellige prinsipper og lovverk basert på ulike hensyn og formål.

De ulike godkjenningssystemene gjenspeiler historien til ulike yrker og utdanninger og er preget av at ordningene skal ivareta og balansere forskjellige hensyn. Godkjenningsordningene må for eksempel bidra til at personer får brukt kompetansen sin til nytte for seg selv og samfunnet. Samtidig skal krav til kvalitet og sikkerhet i yrkesutøvelse og nivå på utdanninger opprettholdes, og høyere utdanningsinstitusjoners (UH-institusjoner) faglige autonomi respekteres. Hensynet til internasjonale forpliktelser må også ivaretas.

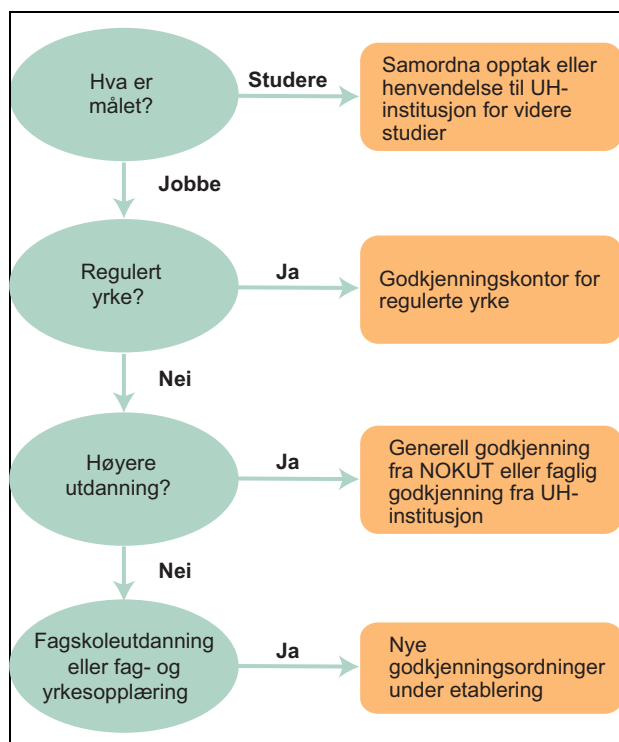
Regjeringen vil også komme tilbake til problemstillinger knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner i meldingen om integreringspolitikk som etter planen skal legges fram for Stortinget våren 2016.

### Boks 6.1 Mary: Ønsker å utøve et regulert yrke i Norge

Mary er 30 år og fra Filippinene. Hun har en fireårig bachelorutdanning som regnskapsfører og har arbeidet som regnskapsfører i Filippinene før hun kom til Norge. Regnskapsfører er et regulert yrke i Norge, og det er krav til at regnskapsførere skal ha graden bachelor i økonomi og administrasjon – profilering regnskapsfører. Finanstilsynet, som er godkjenningkontoret Mary må kontakte, krever at søkere med utdanning fra utlandet legger fram en bekreftelse fra norsk utdanningsinstitusjon om at kravene i anbefalt plan for bachelor i økonomi og administrasjon – profilering regnskapsfører, er oppfylt. Det er opp til Mary selv å finne en aktuell høyskole eller universitet for å få en faglig godkjenning for innpassing av utdanningen. Personer med utdanning fra utlandet må uansett avlegge eksamen i skatterett/avgiftsrett og rettslære som omfatter norske regler. Mary synes det er vanskelig å finne fram i det norske utdanningssystemet, og klarer ikke finne en høyskole der hun kan få tatt utdanningen hun trenger for å bli kvalifisert.

Det at Mary ikke kommer fra et EØS-land bidrar til å gjøre prosessen mer komplisert. Dersom Mary hadde vært fra et land i EØS ville Finanstilsynet benyttet prinsippene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet for EØS-borgere. Da ville Finanstilsynet vurdert utdanningen, og de ville i et liknende tilfelle som Marys kunne pålagt utlikningstiltak. Yrkeskvalifikasjonsdirektivet bidrar slik til at EØS-borgere enklere kan få oversikt over hva man trenger for å få komplettert og godkjent yrkeskvalifikasjonene sine.

<sup>1</sup> Godkjenning for å kunne utøve et lovregulert yrke.



Figur 6.1 Hvem bruker hvilke godkjenningsordninger?

## 6.1 Godkjenning av utenlandsk utdanning

### 6.1.1 Godkjenning av utenlandsk fagopplæring og utenlandsk fagskoleutdanning

Norge har, i motsetning til de andre nordiske landene, fram til i dag ikke hatt en sentral godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring. Personer som har en utenlandsk fagopplæring har ikke hatt et sted å henvende seg for å få godkjent sin utdanning. Dette har særlig vært problematisk for arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Etter henstilling fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet utførte noen fylkesmenn en vurdering av om den utenlandske fagopplæringen søkeren ønsket vurdert, var sidestilt med norsk fagopplæring. Fylkesmennene gir bare en uttalelse, ikke en formell godkjenning med hjemmel i lov eller forskrift. I arbeidet med vurderingen av utenlandsk fagopplæring får fylkesmennene bistand fra fylkeskommunene.

Norge har også manglet en ordning for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.

### 6.1.2 Vurdering av kvalifikasjoner for opptak til høyere utdanning

Personer med en utenlandsk videregående opplæring som ønsker opptak til høyere utdanning i Norge, trenger en vurdering av sine kvalifikasjoner. Det er Samordna opptak som behandler søknader om opptak til høyere utdanning fra søkere med utenlandsk utdanning i den nasjonale opptaksmodellen. De vurderer også, utenom opptaket, videregående opplæring fra utlandet og gir råd om slik utdanning kan gi generell studiekompetanse.

I forskrift om opptak til høyere utdanning er følgende fastsatt for søkere med utenlandsk utdanning<sup>2</sup>:

- Søkere med tre-årig videregående utdanning fra de andre nordiske landene er kvalifisert for opptak uten tilleggskrav i norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler i de respektive landene.
- Søkere som har utenlandsk utdanning fra land utenfor Norden, må dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk tre-årig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse, jf. sjette ledd, og i tillegg dokumentere kunnskaper i norsk [...]
- GSU-listen er bindende ved opptak til høyere utdanning.

GSU-listen (listen for generell studiekompetanse fra utlandet) er en oversikt per land som beskriver hvilke krav som gjelder for at personer med utdanning fra utlandet skal ha generell studiekompetanse i Norge (det vil si hva slags utdanning de må ha fra det aktuelle landet, samt eventuelle tilleggskrav i norsk og engelsk). Listen vedtas og administreres av NOKUT. I tillegg til at den er bindende i vurderinger av søknader om opptak til høyere utdanning, brukes GSU-listen også veiledende i andre sammenhenger: i forbindelse med opptak til høyere grads studier, faglig godkjenning ved universiteter og høyskoler, og i NOKUTs vurderinger av søknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning.

### 6.1.3 Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Personer som har høyere utdanning fra utlandet kan ønske en godkjenning som gir informasjon til

<sup>2</sup> Forskrift om opptak til høyere utdanning § 2-2. Utenlandsk utdanning

potensielle arbeidsgivere om hvilket nivå og omfang utdanningen deres har. Generell godkjenning er en ordning hvor en utenlandsk høyere utdanning vurderes opp mot kravene til akkrediterte norske utdanninger. Ordningen som forvaltes av NOKUT er frivillig og er ment som et hjelpemiddel for personer som vil inn på det norske arbeidsmarkedet. Utdanningen vurderes bare ut fra nivå og omfang, og godkjenningen sier ikke noe om det faglige innholdet. Retten til å gi generell godkjenning er forankret i universitets- og høyskoleloven<sup>3</sup>. NOKUT har ansvar for forvaltning av ordningen.

For å imøtekomme næringslivets behov har NOKUT i tillegg til den formelle generelle godkjenningen, innført en såkalt «turbovurdering», som er rettet utelukkende mot arbeidsgivere. I løpet av en uke vil NOKUT kunne fortelle arbeidsgivere om utdanningsdokumenter er ekte, om lærestedet er akkreditert i hjemlandet, og hva slags utdanningssystem landet har.

Generelt vil all godkjenning være basert på den dokumentasjonen søkeren legger fram. I enkelte tilfeller vil søkeren ikke kunne dokumentere sin utdanning, eller dokumentasjonen kan være ufullstendig (for eksempel kan dette gjelde for flyktninger). I andre tilfeller vil dokumentasjonen ikke kunne ansees som tilstrekkelig pålitelig. Dette vil for eksempel gjelde utdanningsdokumenter fra land hvor infrastrukturen på utdanningsområdet er dårlig eller har brutt sammen. I slike tilfeller vil det være nødvendig med en rekonstruksjon av utdanningen, en prosess som er vesentlig mer ressurskrevende enn den ordinære godkjenningen. For søkere som ikke kan dokumentere sin kompetanse fra høyere utdanning, fikk NOKUT fra 2013 midler til å etablere en egen prosedyre, den såkalte UVD-ordningen (godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon).

NOKUT har systematisk bygget opp kompetanse om høyere utdanning. NOKUT mottok over 6 500 søknader om generell godkjenning i 2014, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 1,3 måneder. I tillegg gjør NOKUT årlig rundt 120 vurderinger knyttet til UVD-ordningen. UVD-ordningen ses på med interesse fra utlandet som en mulig modell for godkjenning av utdanningsdokumenter som ikke kan verifiseres.

#### 6.1.4 Faglig godkjenning

I tillegg til, eller i stedet for, en generell godkjenning kan personer med utenlandsk høyere utdanning ha behov for en vurdering av det faglige innholdet i sin utdanning. Dette kalles faglig godkjenning. Faglige godkjenninger av utenlandsk utdanning er delt inn i fritak og faglig jevnghetsvurdering. De har det til felles at de fordrer en vurdering av det spesifikke faglige innholdet i søkerens aktuelle utdanning opp mot en spesifisert akkreditert norsk høyere utdanning. En faglig godkjenning skiller seg dermed fra en generell godkjenning ved at den sier noe om i hvilken grad en utenlandsk utdanning i faglig innhold og nivå tilsvarer hele (jevnghetsvurdering) eller deler (fritak) av et bestemt studieprogram ved et bestemt universitet eller en bestemt høyskole. I begrepet «faglig jevnghet» ligger det et krav om at utdanningen oppfyller den aktuelle høyere utdanningsinstitusjonens spesifikke faglige krav til innhold, bredde og dybde i den graden det søkes godkjenning av. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir søkeren rett til å bruke tittelen som er fastsatt for den utdanningen den er jevnført med.<sup>4</sup> Myndigheten til å foreta faglige godkjenninger er derfor bare tillagt universiteter og høyskoler som er institusjonsakkrediterte, eller som tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven.

Det finnes også en spesialordning for flyktninger uten dokumentasjon på utdanning. I særlige tilfeller kan det aktuelle universitetet eller høyskolen gi fritak for del av en grad på grunnlag av kunnskaper dokumentert på annen måte enn ved eksamen<sup>5</sup>, tilsvarende UVD-godkjenningen beskrevet ovenfor.

For å bedre informasjonsutvekslingen og sikre en så god saksbehandling som mulig av disse søknadene på tvers av institusjonene, har Kunnskapsdepartementet etablert en database, GAUS (søketjeneste for godkjenning av utenlandske studier). Det er en forutsetning at de enkelte institusjonene legger all saksbehandling i tilknytning til søknader om faglig godkjenning i databasen, slik at andre institusjoner kan få innsyn i saksbehandlingen av søknader av liknende karakter, samt at NOKUT legger inn sine vedtak om generell godkjenning. Det er et generelt inntrykk i sektoren at

<sup>3</sup> Uhl. § 3-4

<sup>4</sup> Dette gjelder ikke utdanninger til lovregulerte yrker i Norge som krever autorisasjon, for eksempel innenfor helsesektoren.

<sup>5</sup> Uhl. § 3-5 fjerde ledd

databasen fungerer etter målsettingen, og at den er blitt et nyttig verktøy i godkjenningsprosessen.

Dersom en person som har utenlandsk høyere utdanning ønsker å fortsette sin utdanning i Norge, kan han eller hun søke om fritak for fag eller emner i en norsk utdanning på bakgrunn av utdanning tatt ved utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner.<sup>6</sup> Lovbestemmelsen slår fast at dokumentasjon av realkompetanse kan gi grunnlag for fritak. Dette kan også være aktuelt for utenlandske søkere.

## 6.2 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Personer som ønsker å utøve et lovregulert yrke i Norge, vil trenge en godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner. I Norge er over 170 yrker lovregulert. Ordningen med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner har sin opprinnelse i at det stilles krav til kompetanse for å utøve lovregulerte yrker. Antall regulerte yrker varierer fra land til land.

### 6.2.1 Godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner for søkere fra land i EØS

For å fremme mobilitet mellom land i EU/EØS, også for yrker som er regulert, har EU innført et yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF)<sup>7</sup>. I direktivet stilles det krav om at landene skal ha ordninger for å godkjenne den kompetansen andre lands borgere har til å utøve yrket i det landet der de bosetter seg. Både utdanninger på høyere nivå og opplæring på videregående opplæringsnivå og lavere, kan føre fram til yrker som er lovregulerte og kommer inn under bestemmelsene i direktivet. Ordningene er avgrenset til borgere fra medlemsland i EU/EØS.

Godkjenningsordningene for lovregulerte yrker skal sikre at personell som autoriseres, har nødvendig kompetanse til å utøve yrket de skal virke i. Det er 15 godkjenningsinstanser som er omfattet av direktiv 2005/36/EF i Norge. 12 departementer har ansvar for lovregulerte yrker. Kunnskapsdepartementet er koordinator for direktivet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Antall regulerte yrker vil til enhver tid variere noe ved at enkelte yrker blir regulert og andre

avregulert. Det er flest søknader om godkjenning innenfor helseyrkene og elektrofagyrkene.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet ble i januar 2016 endret ved direktiv 2013/55/EU som forenkler direktivet noe og innfører en del nye regler. Dette gjelder for eksempel innføring av varslingsmekanismer for helseyrker, veterinærer og personer i yrker med opplæring av mindreårige hvis yrkesutøver har mistet retten til å utøve yrket. Videre skal det innføres profesjonskort som skal forenkle godkjenningsprosessen for mottakerlandet. Kortet skal være frivillig å bruke. Landene skal også i gitte tilfeller vurdere delvis adgang til et yrke når kriterier for dette er til stede. Direktivet stiller krav om at informasjonen skal være elektronisk tilgjengelig, og at det skal være mulig å søke om godkjenning elektronisk.

### 6.2.2 Godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner for søkere fra land utenfor EØS

Selv om det kan være utfordringer knyttet til godkjenningsordningen for regulerte yrker for EØS-borgere, er dette et etablert system som gir forutsigbare rammer for godkjenning. For borgere av land utenfor EØS er situasjonen en annen ved at det ikke er felles regler for behandling av slike søknader. Saksbehandlingen er mer komplisert, særlig for søknader som gjelder utdanning fra land i Asia og Afrika. Før selve saksbehandlingen starter, kan den enkelte søker bruke svært lang tid på å innhente ytterligere dokumentasjon på sin kompetanse fra utlandet, etter krav fra godkjenningsinstansen. Saksbehandlingen resulterer også ofte i et krav om at den enkelte må gjennomføre mer utdanning og/eller skaffe seg mer arbeidspraksis før godkjenning blir gitt. Det kan skyldes at utdanning ervervet utenfor EØS ikke passer så godt inn i det norske utdanningssystemet, og ikke er harmonisert eller regulert gjennom EU-direktiver i samme grad som utdanninger fra EØS-land.

Enkelte godkjenningsinstanser krever at en søker fra land utenfor EØS får en generell godkjenning av utdanningen fra NOKUT før de vil behandle søknaden. Det kan gjøre at søker opplever at systemet er tungvint ved at det er flere godkjenninger som må foretas. Godkjenningskontoret innhenter ved behov uttalelser fra andre instanser, det kan være enten en generell godkjenning fra NOKUT eller en uttalelse fra en utdanningsinstitusjon. I praksis blir det derfor for denne gruppen ofte snakk om godkjenning av utdanning og ikke godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Noen godkjenningskontorer legger i slike

<sup>6</sup> Uhl. § 3-5 andre ledd

<sup>7</sup> Det er flere særdirrektiv, for eksempel innenfor transportsektoren (sjø- og luftfart). Yrkeskvalifikasjonsdirektivet er et generelt direktiv som viker tilbake dersom det er særdirrektiv for det regulerte yrket.

tilfeller mer vekt på utdanningen enn på yrkeskvalifikasjonene, og krever at utdanningen blir «omgjort» til norsk utdanning for at den skal godkjennes.

### 6.3 Kompletterende utdanning

Kompletterende utdanning er et samlebegrep for tilleggsutdanning som personer med kvalifikasjoner fra utlandet trenger for å få godkjent og anvendt sine yrkeskvalifikasjoner, og komme raskere inn på det norske arbeidsmarkedet i jobber som de er kvalifisert for. Å kunne bruke medbrakte kvalifikasjoner, supplert med nødvendig kompletterende utdanning, uten å måtte ta hele utdanningen på nytt, er verdifullt både for den enkelte og for det norske arbeids- og samfunns livet. Behovet for kompletterende utdanning kan gjelde personer med utdanning på ulike nivåer, både med og uten behov for godkjenning for å praktisere yrket. Spørsmålet har særlig blitt aktualisert i forbindelse med lovregulerte yrker for søkere fra land utenfor EØS. Kompletterende utdanning vil også være nødvendig for en del flyktninger som har høyere utdanning.

Godkjenningkontorene kan gi informasjon til søkere om hvilke fag eller emner som må kompletteres for å få godkjent utdanningen. På grunn av mangelfull statistikk er det uklart i hvilket omfang dette skjer. En utredning har dokumentert at det er mangel på slike tilbud ved universiteter og høyskoler i Norge selv om det er vanskelig å tallfeste.<sup>8</sup>

Det finnes ikke en egen, nasjonal ordning for kompletterende utdanning i Norge. Departementet med ansvar for det enkelte regulerte yrket har også ansvar for at det finnes systemer for kompletterende utdanning.

Høgskolen i Oslo og Akershus har igangsatt et kurstillbud innenfor sykepleiers faglige og vitenskapelige grunnlag som er et av fagområdene hvor Helsedirektoratet<sup>9</sup>, i sine avslag ofte påpeker at det er mangler ved den utenlandske utdanningen til søkerne. Kurset finansieres ved egenandel fra studentene og ble utviklet med noe støtte fra Helsedirektoratet.

Sverige har tilbudt kompletterende utdanningsprogrammer til personer med utdanning fra land utenfor EØS siden 1995, blant annet for sykepleiere og lærere. Erfaringene fra Sverige tyder

#### Boks 6.2 Informasjonstjeneste

Det kan være vanskelig for personer som har behov for godkjenning av utdanning eller yrkeskvalifikasjoner å finne fram til riktig aktør eller ordning. Derfor opprettet Kunnskapsdepartementet en informasjonstjeneste ved NOKUT som skal veilede søkere om godkjenning av utenlandsk utdanning eller yrkeskvalifikasjoner til rett instans.

NOKUT gir informasjon til søkere om blant annet opptak til høyere utdanning, innpassing ved universiteter og høyskoler og informasjon om ordninger for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. For søkere som ønsker en faglig godkjenning, gir NOKUT også informasjon om hvilke universiteter og høyskoler som har studieprogrammer som tilsvarer profilen i søkerens utenlandske utdanning.

I tillegg er det flere steder som gir informasjon om studiemuligheter i Norge for utenlandske søkere, som for eksempel nettsiden «Study in Norway».

på at god organisering av et slikt utdanningstilbud blant annet kjennetegnes av at tilbudet er hjemlet i lov/forskrift, at tilbudet finansieres gjennom øremerkede midler til lærestedene og at flere læresteder samarbeider om å tilby et slikt opplegg. Flere andre land har også kompletterende tilbud som en del av systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner. Dette gjelder blant annet Tyskland og Canada. Tilbudene omtales ofte som «bridging programs».

### 6.4 Tiltak for et enklere system for godkjenningsordninger

#### 6.4.1 Etablere godkjenningsordninger for utenlandsk fagutdanning

Regjeringen vil opprette en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring, jf. Prop. 1 S (2015–16). Forvaltningen av denne skal samordnes med generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet har også foreslått å opprette en ordning for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning gjennom endringer i fagskoleloven. Disse endringene skal etter planen tre i kraft 1. august 2016.

En samordning av disse godkjenningsordningene vil gi en mer effektiv forvaltning, og vil

<sup>8</sup> Rambøll 2014

<sup>9</sup> Tidligere Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAK)

bedre kvaliteten på avgjørelsene. For søkeren vil det være mest hensiktsmessig å ha en instans å forholde seg til. Nivåene i utdanningssystemene i utlandet samsvarer ikke alltid med nivåene i norsk utdanning. I tillegg vil det være behov for «verifiseringskompetanse» og kunnskap om blant annet andre lands utdanningssystemer, utdanningsinstitusjoner, lærlingordninger og fagopplæringsorganisasjoner.

#### *Regjeringen vil*

- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring
- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning

### **6.4.2 Styrke UVD-ordningen**

UVD-ordningen (godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon) ble opprettet i 2013. Denne ordningen gjelder høyere utenlandsk utdanning. Årlig gjør NOKUT rundt 120 vurderinger knyttet til UVD-ordningen.

#### *Regjeringen vil*

- styrke godkjenningsordningen for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen)

### **6.4.3 Tilgang og likebehandling**

Personer som trenger godkjenning av sin utdanning eller sine yrkeskvalifikasjoner kan ha problemer med å finne fram til informasjon om hvor de skal henvende seg for å få sin utdanning eller yrkeskvalifikasjoner godkjent, jf. boks 6.1. For personer som trenger godkjenning er det viktig med forutsigbarhet, likebehandling og enkel tilgang til informasjon.

I dag er det tilfeller av mangelfull oppfølging fra godkjenningskontorene overfor søkerne som har yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EØS, og som har fått avslag på sin søknad. I tillegg er det ikke god nok informasjon til søkerne om hva de mangler, og hva de kan gjøre for å få godkjenning. Noen godkjenningskontorer har for eksempel kun gitt avslag uten nærmere informasjon.

Norge kan selv velge å legge tilsvarende prinsipper som i EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv til grunn for søknader også for søkere fra land utenfor EØS. Dette vil bidra til større likebehandling i søknadsbehandlingen. Videre vil det bidra til at godkjenningskontorene legger større vekt på at

søker har utøvd et yrke i hjemlandet, og har yrkespraksis og etter- og videreutdanning. Det vil også kunne bidra til å få inn bedre og mer sammenlignbar statistikk fra de ulike godkjenningsinstansene, jf. kapittel 6.4.5.

Regjeringen vil igangsette et utredningsarbeid sammen med de mest berørte departementene for å vurdere om prinsipper i EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv kan legges til grunn for søknader om godkjenninger av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for søkere fra land utenfor EØS. Utredningen skal også inneholde vurderinger av tiltak for større grad av forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulerte yrker. Dette inkluderer også en standardisert innsamling av en samlet statistikk på tvers av godkjenningsordningene. En felles nettportal med informasjon om hvor man skal henvende seg for alle typer godkjenning skal også vurderes i dette arbeidet. Arbeidet skal ta utgangspunkt i gjeldende ansvars- og oppgavefordeling mellom departementer og godkjenningsinstanser. Arbeidet vil ledes av Kunnskapsdepartementet.

#### *Regjeringen vil*

- vurdere tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulerte yrker. Arbeidet vil inkludere vurdering av en informasjonsportal

### **6.4.4 Styrke tilbudet om kompletterende utdanninger**

Utfordringene når det gjelder behovet for flere kompletterende utdanningstilbud angår svært mange sektormyndigheter. Med økende innvandring og stor etterspørsel etter arbeidskraft innenfor noen sektorer med mange lovregulerte yrker, særlig helsesektoren og elektrofagyrkene, har denne utfordringen fått økt oppmerksomhet. Dette gjelder spesielt innvandrere, men til dels også norskfødte. God tilgang til kompletterende utdanning vil derfor bidra til å gi innvandrere den kompetansen de har behov for, og dermed bidra til at de raskere kommer i arbeid som svarer til deres kompetanse.

Etablering av kompletterende utdanningstilbud fordrer at det er kjent hva søkerne trenger av slik utdanning. Når det gjelder lovregulerte yrker, er det påkrevd at godkjenningsinstansene bedrer

sine registreringssystemer for å få fram informasjon om og få dokumentert søkerens behov for kompletterende utdanning, også for søkere fra land utenfor EØS. For at utdanningssektoren skal ha mulighet til å innrette og tilpasse tilbud i samsvar med behovene, er det nødvendig å etablere en systematisk dialog mellom relevante utdanningsinstitusjoner og godkjenningssinstanser. Det er også behov for at de aktuelle departementene og godkjenningssmyndighetene får på plass systemer for finansiering av slike tilbud.

Mange norske profesjonsutdanninger har et stort innslag av praksis sammenliknet med tilsvarende utdanning fra andre land. Det indikerer at det er behov for kvalifisert og veiledet praksis som en del av tilbudet om kompletterende utdanning.

Dagens situasjon, med et høyt antall flyktninger, en betydelig arbeidsinnvandring gjennom flere år og etterspørsel etter arbeidskraft med visse typer kompetanse i arbeidsmarkedet, aktualiserer behovet for bedre ordninger for kompletterende utdanning. Det er derfor behov for en ny satsing på slike tiltak som bygger på erfaringene fra universiteter og høyskoler.

Stortinget har bevilget midler til flere tilbud om kompletterende utdanninger i høyere utdanning, jf. Prop. 1 S (2015–16).

#### *Regjeringen vil*

- styrke tilbudet om kompletterende utdanninger

#### **6.4.5 Mer kunnskap og statistikk om godkjenningssprosesser og utdanning fra utlandet**

Integreringsmyndighetene følger med på hvordan det går med integreringen på en rekke felt gjennom ulike former for statistikk fra fagmyndighet eller SSB, for eksempel over bosetting av flyktninger, deltakelse i kvalifisering, sysselsetting og arbeidsledighet. Dette gjøres blant annet ut fra et mål om effektiv ressursbruk for å oppnå en mest mulig smidig overgang til arbeid for innvandrere. Slik statistikk publiseres regelmessig og minst en gang i året.

En utredning om lovregulerte yrker, søknadsbehandling og statistikk påpeker at statistikkføringen er lite systematisk.<sup>10</sup> Statistikken er heller ikke samlet eller sammenliknbar på tvers av ulike instanser selv om gangen i saksbehandlingen er

relativt lik. I følge utredningen er godkjenningssinstansene positive til at det utvikles et felles system for statistikk. Elektronisk søknadsbehandling anbefales som mest kostnadseffektivt for å få på plass samlet statistikkrapportering.

Fordi godkjenningssordningene har stor betydning for innvandrernes deltakelse på arbeidsmarkedet, er det ønskelig at det også på dette feltet blir laget samlet statistikk. Det gjelder for eksempel oversikt over antallet innvandrere som er i godkjenningssprosessen til enhver tid, og en oversikt over strømmene inn og ut av prosessen og strømmene mellom de ulike fasene i prosessen. Videre er det behov for oversikt over tendenser og utvikling i saksbehandlingstiden og den totale tiden den enkelte søker bruker i godkjenningssprosessen både for lovregulerte yrker og for utdanninger.

Det finnes i dag ingen oversikt over andelen søkere som etter krav fra godkjenningssinstansene klarer å skaffe påkrevd dokumentasjon, over den gjennomsnittlige tiden som brukes til dette og til videre verifisering av dokumentene. Det finnes heller ikke statistikk som viser hvilken kompetanse søkere som får avslag mangler, statistikk som gir grunnlag for å tallfeste andelen som fullfører påkrevd kompletterende utdanning eller som viser tiden den enkelte bruker for å skaffe seg slik tilleggskompetanse. Det er derfor vanskelig å vurdere behovet for effektivisering for å få til en raske godkjenningssprosess og overgang til arbeid.

Det er også mangler i SSBs utdanningsstatistikk når det gjelder innvandreres medbrakte utdanning, trass i tiltak de senere årene for å forbedre dette. Det ble gjennomført en stor spørreskjema-undersøkelse i 2011–2012 blant alle innvandrere uten registrert utdanning. Det har dessuten blitt lagt bedre til rette for innhenting av utdanningsdata gjennom administrative registre, i første rekke Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF).

Manglene skyldes særlig at det er vanskelig å få inn utdanningsopplysninger for innvandrere fra EØS-land. Disse trenger ingen oppholdstillatelse i Norge, kun en registrering. I tillegg er de opplysningene som er innhentet, både gjennom survey og DUF, basert på egen oppgitt utdanning, noe som ofte svekker kvaliteten på statistikken.

Kunnskapsdepartementet vil undersøke mulighetene for å utarbeide en samlet statistikk på tvers av godkjenningssordningene for lovregulerte yrker. Statistikken skal kunne gi en oversikt over antall søkere som til enhver tid er i de ulike fasene av godkjenningssprosessen, gjøre det mulig å følge utviklingen i saksbehandlingstidene hos

<sup>10</sup> Norberg-Schulz mfl. 2015



de ulike instansene og finne den totale tiden den enkelte søker bruker på å få kvalifikasjonene sine godkjent. Arbeidet involverer flere departementer og vil bli ledet av Kunnskapsdepartementet.

Det skal også iverksettes kompetansekartlegging av flyktninger med sikte på at personer med medbrakt kompetanse skal gis et tilpasset opplegg for raskere å komme i arbeid der de får brukt sin kompetanse. Stortinget har bevilget midler til dette i statsbudsjettet for 2016, tiltaket vil omtales nærmere i den kommende integreringsmeldingen.

#### *Regjeringen vil*

- igangsette et arbeid med å vurdere utarbeiding av samlet statistikk på tvers av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker

#### **6.4.6 Kompetanseheving i førstelinjetjenestene**

Programrådgivere i introduksjonsprogrammet, veiledere på karrieresentrene eller på NAV-kontorer og lærere og rådgivere i den kommunale voksenopplæringen møter personene som har behov for godkjenning av utdanning eller yrkeskvalifikasjoner. Det er derfor viktig at disse førstelinjetjenestene har god kunnskap om og oversikt over de ulike godkjenningsordningene, og hva som kreves for å få godkjent ulike typer utdanning og yrkeskvalifikasjoner. Selv om informasjonen om godkjenningssøknader kan være god, kan det oppstå utfordringer i kommunikasjonen som fører til ufullstendige eller ikke-tilfredsstillende søknader. Dette kan forlenge saksbehandlingstiden. God nettbasert informasjon og kompetente saksbehandlere som gir søkerne bistand, kan bidra til bedre søknader, til å forkorte den reelle behandlingstiden og til å effektivisere godkjenningmyndighetenes arbeid.

Et kompetansehevende tiltak for programrådgivere i kommunenes introduksjonsprogram gjennomføres av IMDi i samarbeid med NOKUT. Tiltaket omfatter både kursvirksomhet og et nytt e-

læringsprogram som vil kunne tas i bruk av flere aktuelle instanser. Et annet relevant tiltak er et forsøksprosjekt med sikte på styrket karriereveiledning for innvandrere gjennom et samarbeid mellom regionale karrieresentre og den kommunale voksenopplæringen. Erfaringene så langt viser at tverrfaglig samarbeid gir et bedre karriereveiledningstilbud til innvandrere.

#### *Regjeringen vil*

- videreutvikle og styrke tiltak som er satt i gang med sikte på å øke kunnskapen i førstelinjetjenestene om godkjenningsordningene gjennom etatens ordinære informasjonsarbeid og karriereveiledning

#### **6.4.7 Bevissthet og ansvar i arbeidslivet**

Arbeidsgivere har et betydelig ansvar med hensyn til å anerkjenne verdien av kompetanse ervervet utenfor Norge, ansette arbeidssøkere med en annen utdanningsbakgrunn og annen tilegnet yrkeskvalifikasjon enn norsk og et annet fødselssted enn Norge. Erfaringer fra andre land har vist at kampanjer rettet mot arbeidsgivere kan gjøre arbeidslivet mer bevisst problemstillingene med utenlandsk kompetanse og arbeidskraft. Regjeringen vil derfor ta initiativ til en kampanje for å øke kunnskapen og forståelsen av utenlandsk kompetanse. I tillegg vil kampanjen informere om de ulike godkjenningsordningene. Partene i arbeidslivet inviteres til å bidra til kampanjen sammen med ansvarlige statlige etater. Et bredt samarbeid skal sikre legitimitet og at kampanjen når mange arbeidsgivere i både offentlig og privat virksomhet.

#### *Regjeringen vil*

- igangsette en kampanje for å få fram verdien av å anerkjenne og ansette personer med kompetanse ervervet utenfor Norge

## 7 Støtte til livsopphold for voksne i utdanning

For å kunne delta i opplæring og utdanning har voksne behov for å dekke utgifter til livsopphold. Livsopphold ved ordinær utdanning skal som hovedregel finansieres gjennom støtte fra Lånekassen eller gjennom egne midler. Dette gjelder også for voksne som mangler grunnskole eller videregående opplæring. Det er imidlertid en del som tyder på at dagens støtteordninger for voksne som mangler grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, ikke er tilstrekkelig tilpasset denne gruppen.

### 7.1 Muligheter innenfor Lånekassens ordninger

#### 7.1.1 Støtte til grunnskoleopplæring og videregående opplæring

Personer som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som voksne kan under forutsetning av minst 50 prosent studiebelastning motta støtte fra Lånekassen.<sup>1</sup> De vil da motta støtte etter den samme støtteordningen som studenter i høyere utdanning. Hovedelementet i støtteordningen er basisstøtten som skal bidra til å dekke leve- og bokostnader under studiene. Basisstøtten gis normalt for ti måneder per studieår, og den tildeles som lån. Maksimal basisstøtte for et fulltidsstudium utgjør 10 092 kroner per måned, altså 100 920 kroner for et ti måneders studieår.<sup>2</sup> Når eksamen består kan inntil 40 prosent av lånebeløpet omgjøres til utdanningsstipend. Det er en forutsetning for å få denne omgjøringen at vedkommende ikke bor sammen med foreldrene og ikke har inntekt og formue over en bestemt grense.<sup>3</sup>

Det var 1 457 voksne som fikk utdanningsstøtte til grunnskoleopplæring i skoleåret 2013–2014.<sup>4</sup> Dette utgjør rundt en av fire av deltakerne i

ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Majoriteten av voksne som får støtte til grunnskoleopplæring, er innvandrere, og 80 prosent er mellom 19 og 34 år. Rundt 70 prosent av voksne som søker om basisstøtte fra Lånekassen, søker kun stipend. Det innebærer at de kun søker om den delen av basisstøtten som kan omgjøres til stipend ved fullført utdanning, det vil si inntil 40 368 kroner per år.

Det er betydelig flere voksne som mottar støtte fra Lånekassen til videregående opplæring enn til grunnskoleopplæring. I 2013–2014 var det rundt 19 500 personer uten ungdomsrett som mottok støtte fra lånekassen til videregående opplæring.<sup>5</sup> Det ser ut til at det ikke er et like stort hinder å ta opp lån til videregående opplæring som til grunnskoleopplæring. Det kan imidlertid ha sammenheng med at det generelt er flere voksne som deltar i videregående opplæring enn i grunnskoleopplæring.

I tillegg til basisstøtte kan det gis et behovsprøvd forsørgerstipend for barn. Forsørgerstipendet utgjør inntil 1 580 kroner per måned for hvert av de to første barna og 1 029 kroner per måned for hvert barn flere enn to. Det finnes også ordninger der all støtten gis som stipend i visse perioder. Dette gjelder perioder etter fødsel/adopsjon, perioder der studenten er ute av stand til å studere på grunn av sykdom, og perioder med forsinkelse ut over ett år for studenter som har nedsatt funksjonsevne og som er forsinket i utdanningen på grunn av manglende tilrettelegging ved lærestedet.

<sup>1</sup> Tredje del i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte. Denne støtteordningen er rettet mot studenter i høyere utdanning, fagskoleutdanning, folkehøyskole og annen utdanning som ikke er omfattet av opplæringsloven § 3-1.

<sup>2</sup> Satser for 2015-2016

<sup>3</sup> For de som har arbeidsinntekt over 162 769 kroner eller trygd- eller pensjonsytelser over 87 092 kroner ved skatteinngivningen for 2015 blir stipendet redusert med 5 prosent per måned av inntekt over grensen. Det samme gjelder dersom man har formue over 370 304 kroner (enslig) eller 711 200 kroner (gift) i 2015.

<sup>4</sup> Kilde: Lånekassen. Tallet inkluderer både voksne som fikk flyktningstipend og vanlig basisstøtte.

<sup>5</sup> Det omfatter alle som tar videregående opplæring og ikke har ungdomsrett. Det innebærer at antallet også omfatter de som er under 25 år.

### 7.1.2 Flyktningstipendet

Det finnes en egen stipendordning for flyktninger som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. Flyktningstipendet gis til utenlandske statsborgere som har fått beskyttelse<sup>6</sup> i Norge og som tar vanlig videregående opplæring<sup>7</sup> eller grunnskoleopplæring. Flyktningstipend kan bli gitt innenfor en periode på seks år etter at søknaden om beskyttelse er innvilget.<sup>8</sup> Flyktningstipendet utgjør det samme som man ellers ville fått som stipend og lån, som er 100 920 kroner per år. Flyktningstipendet behøvsprøves verken mot inntekt eller andre livsoppholdsytelser. Den eneste begrensningen er at man ikke kan motta flyktningstipendet samtidig som man mottar introduksjonsstønad. Det betyr at man først kan motta flyktningstipendet etter at man er ferdig med introduksjonsprogrammet. Videre kan man ikke motta flyktningstipend så lenge man bor i mottak.

I undervisningsåret 2013–2014 var det totalt 2 773 personer<sup>9</sup> som mottok flyktningstipend. Av disse mottok 651 støtte til grunnskoleopplæring for voksne, og 2 122 mottok støtte til videregående opplæring.

### 7.1.3 Stipend til personer med redusert funksjonsevne

Det finnes også egne ordninger for studenter med nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming. Det kan gis ett år ekstra støtte ved forsinkelse for studenter med nedsatt funksjonsevne som møter barrierer i studiesituasjonen på grunn av dette. Videre gis det et ekstra månedlig stipend på 3 462 kroner og støtte i 12 måneder til studenter som dokumenterer at de på grunn av nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming ikke kan ha lønnet arbeid ved siden av studiene. Med tolv måneders støtteperiode og ekstra månedlig stipend vil den samlede støtten være omtrent på størrelse med to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stipendet blir behøvsprøvd mot inntekt og for-

<sup>6</sup> Er registrert med flyktningstatus hos Utlendingsdirektoratet.

<sup>7</sup> Med vanlig videregående opplæring menes opplæring som følger offentlig godkjente læreplaner.

<sup>8</sup> Fristen for når du må ha begynt i utdanningen utvides med to år dersom man har barn eller får barn i løpet av den tiden du normalt kunne fått flyktningstipend. Utdanningen må ta til før barnet er fylt ti år. Eller dersom man har rett til grunnskoleopplæring før man begynner på vanlig videregående opplæring.

<sup>9</sup> Elever med ungdomsrett til videregående opplæring og voksne deltakere som skal ta grunnskoleopplæring.

mue på lik linje med andre stipender fra Lånekassen.

I undervisningsåret 2013/2014 utgjorde utgiftene til stipend til personer med nedsatt funksjonsevne 57 mill. kroner, og antallet som mottok stipendet var 1 895.

## 7.2 Andre livsoppholdsytelser

En undersøkelse av voksne i grunnskoleopplæring og videregående opplæring viser at halvparten av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring for voksne mottok skattepliktig stønad fra arbeids- og velferdsforvaltningen mens 30–40 prosent mottok skattefrie stønader.<sup>10</sup> Når det gjelder deltakerne i videregående opplæring for voksne mottok 40 prosent skattepliktig stønad det samme året som de var under utdanning, og nærmere 60 prosent mottok skattefrie overføringer.<sup>11</sup> Se boks 7.1 for en oversikt over andre livsoppholdsytelser en kan ha mens en er i opplæring. Disse ytelsene er imidlertid midlertidige inntektssikringsordninger med andre hovedformål enn utdanning.

## 7.3 utfordringer ved dagens støtteordninger

Flere utvalg har pekt på at mangel på livsoppholdsytelser er et hinder for å få flere til å gjennomføre grunnleggende utdanning for voksne.<sup>12</sup>

### 7.3.1 Begrensninger i lånekassens ordninger

#### Høy gjeldsbyrde

Mange voksne som har behov for grunnskoleopplæring eller videregående opplæring opplever dagens støtteordning i Lånekassen som utfordrende. De fleste unge som opparbeider seg høy gjeld i Lånekassen tar en høyere utdanning, og vil som regel ikke ha problemer med å betjene gjelden. For voksne med store opplæringsbehov som trenger livsopphold for å ta grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring, vil avkastningen av utdanningen være lavere, og det er mer

<sup>10</sup> Dæhlen mfl. 2013

<sup>11</sup> Skattepliktige stønader: Introduksjonsstønad, dagpenger, syke- og fødselspenger, rehabiliterings og attføringspenger, uførepensjon og overgangsstønad. Skattefrie stønader: Sosialhjelp, bostøtte, kontantstøtte. Kilde: Dæhlen mfl. 2013. s 55

<sup>12</sup> NOU 2008: 18, NOU 2010: 7, NOU 2009: 10

### Boks 7.1 Øvrige ytelser

I tillegg til muligheter i Lånekassen, finnes det enkelte andre ytelser som kan gi tilgang til noe opplæring.

#### *Tiltakspenger*

Tiltakspenger gis til deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke har rett til andre ytelser. Tiltakene kan for eksempel være opplæring i form av arbeidsmarkedskurs eller ordinær utdanning i regi av Arbeids- og velferdsetaten, jf. kapittel 5. Tiltakspenger utbetales for de dagene man møter på tiltak, og utgjør 355 kroner per dag (fra fylte 19 år), noe som tilsvarer 7 100 kroner per måned for en person som deltar i tiltak i 20 dager i måneden. Det er lavere enn støtten fra Lånekassen som utgjør 10 092 kroner per måned, men sammenliknet med stipendandelen per måned på 4 037 kroner er tiltakspengene høyere.

#### *Dagpenger*

Formålet med dagpenger er å kompensere for tapt arbeidsinntekt samtidig som dagpengemottakeren skal være reell arbeidssøker og disponibel for arbeidsmarkedet. Personer som er under utdanning eller opplæring har derfor som hovedregel ikke rett til dagpenger fordi de i utgangspunktet ikke anses som reelle arbeidssøkere eller fullt ut disponible for arbeidsmarkedet så lenge de er i utdanning. Det er gitt enkelte unntak for blant annet å legge til rette for visse typer kortvarige opplæringsløp, opplæring som er tilpasset slik at det kan kombineres med aktiv arbeidssøking og fulltids arbeid, og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Dagpengemottakere som har behov for kvalifisering kan få arbeidsmarkedstiltak som opplæring gjennom AMO, som er relativt kortvarige og yrkesrettede kurs, eller det nye to-årige yrkesrettede opplæringstiltaket, jf. kapittel 5. Dagpengemottakere som gjennomfører opplæring, skal være villige til å avbryte kurset dersom de får et jobbtillbud. Utbetaling av dagpenger er basert på tidligere inntekt, og skal kompensere for tap av tidligere inntekt ved arbeidsledighet. Arbeidsledige

som ikke har vært i arbeidslivet i løpet av de siste årene har ikke rett til dagpenger. Dagpenger har en maksimal varighet på to år.

#### *Arbeidsavklaringspenger (AAP)*

AAP skal sikre arbeidstakere inntekt i perioder man er uten inntekt på grunn av sykdom, skade eller lyte og har behov for bistand for å komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Mottakere av AAP kan i likhet med dagpengemottakere få arbeidsmarkedstiltak som opplæring gjennom AMO. Personer over 26 år med nedsatt arbeidsevne kan også få ordinær utdanning gjennom utdanningstiltaket. Arbeidsavklaringspengenes varighet er satt til maksimalt fire år, mens ordinær utdanning vanligvis ikke innvilges ut over tre år. Dersom utdanningen likevel tar lengre tid, skal vedkommende finansiere dette selv, for eksempel gjennom Lånekassen.

AAP utbetales på grunnlag av tidligere inntekt, men med en minsteytelse på to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G).

#### *Kvalifiseringsstønad*

Kvalifiseringsstønad gis til deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Programmet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Det handler i stor grad om personer som er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder. Programmet skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, slik at det kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Aktiviteter som kan inngå i programmet vil være et bredt sett av statlige arbeidsmarkedstiltak, kommunale arbeidstrening- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Kvalifiseringsstønad gis som en individuell standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, det vil si 2G. Personer under 25 år får 2/3 av dette. I tillegg gis det barnetillegg.

**Boks 7.1 forts.***Introduksjonsstønad*

Introduksjonsstønad gis til deltakere i introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 4. Introduksjonsprogrammet skal gi flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Introduksjonsloven åpner for å bruke grunnskoleopplæring og deler av videregående opplæring som tiltak i programmet i kombinasjon med andre tiltak, men bruken er relativt liten og varierer mellom kommunene. Stønaden er på årsbasis lik 2G. For deltakere under 25 år er stønaden to tredjedeler av dette. For å motvirke passivitet, kan mottakere av introduksjonsstønad tjene så mye de selv ønsker ved siden av deltakelse i introduksjonsprogrammet, uten å bli trukket i stønaden. Mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet mottar supplerende sosiale stønader, som bostøtte og sosialhjelp.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Enes 2014.

*Overgangsstønad til enslig mor eller far*

Overgangsstønad til enslig mor eller far har i utgangspunktet en maksimal varighet på tre år og er på 2,25 G. Når det yngste barnet har fylt ett år, stilles det krav om yrkesrettet aktivitet for å kunne få overgangsstønad. Aktivitetskravet vil kunne oppfylles ved at den enslige moren eller faren er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid, har meldt seg til Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, gjennomfører utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid og som Arbeids- og velferdsetaten vurderer er nødvendig og hensiktsmessig for at medlemmet skal kunne få eller beholde et arbeid, eller etablerer egen virksomhet. En stønadsmottaker som gjennomfører utdanning som er nødvendig og hensiktsmessig for at hun eller han skal kunne få eller beholde et arbeid, kan innvilges utvidet stønadstid på opptil to eller tre år for å ta utdanning.

krevende å ta opp et høyt lån enn for den vanlige student i høyere utdanning. Høyt lån sett i forhold til utdanningsnivået kan derfor være problematisk for voksne som har behov for grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.<sup>13</sup>

Tall fra Lånekassen viser at gjennomsnittlig gjeld etter fullført grunnskoleopplæring var på rundt 60 200 kroner ved utgangen av 2013.<sup>14</sup> Til tross for relativt lavt samlet gjeldsbeløp i denne gruppen låntakere har mange problemer med å betjene gjelden. En analyse om utdanningsstøtteordningene viser at personer med kun grunnskole er overrepresentert blant de som misligholder lån.<sup>15</sup> Rapporten viser til at tilbakebetalere i den laveste utdanningsgruppen, det vil si de med kun videregående opplæring eller mindre, utgjør om lag 10 prosent av alle tilbakebetalere, men over 50 prosent av dem som får lånet permanent

overført til Statens innkrevingsentral. Kjenne-tegn ved denne gruppen er at de både har svak økonomi og svak tilknytning til arbeidslivet. Rapporten viser til at inntekten deres ligger i gjennomsnitt på 92 000 kroner, og at velferdsytelser utgjør over 60 prosent av inntekten deres.

*Lavt støttenivå i Lånekassen*

Støttesatsene i Lånekassen er i mindre grad tilpasset voksne som i større grad enn ungdom har forsørgeransvar og økonomiske bindinger, for eksempel i form av huslån.<sup>16</sup> Sammenliknet med andre livsoppholdsyttelser som gir 2G i året, jf. boks 7.1 er utdanningsstøtten betydelig lavere og utbetales i tillegg kun i ti måneder per år.

Lav utdanningsstøtte kombinert med mye lønnet arbeid ved siden av skolen kan medføre at studieprogresjonen blir lavere, noe som igjen kan gi lavere utdanningsstøtte. Utdanningsstøtten gis i relasjon til studiebelastning slik at ved for eksem-

<sup>13</sup> NOU 2008: 18 og NOU 2010: 7

<sup>14</sup> Lånekassen har ikke tilsvarende tall for tilbakebetalere med kun videregående utdanning.

<sup>15</sup> Proba samfunnsanalyse 2013

<sup>16</sup> NOU 2008: 18

pel 50 prosent studiebelastning gis det 50 prosent av maksimal støtte. En del voksne i grunnskole- og videregående opplæring kan ha behov for redusert studiebelastning på grunn av for eksempel mangelfulle norskferdigheter som igjen kan medføre at de ikke får noe støtte. Lav studieprogresjon kombinert med inntekt over grensen kan igjen bidra til redusert stipend og høyere lån, eller ingen støtte i det hele tatt dersom studieprogresjonen er under 50 prosent.

### 7.3.2 Andre livsoppholdsytelser har ikke utdanning som formål

Det er i dag kun Lånekassens ordninger som har som formål å gi støtte til grunnskole- og videregående opplæring. Det er likevel flere muligheter til å motta noe støtte, mens man deltar i ulike opplæringsløp, som man ser av oversikten, jf. boks 7.1. Disse ytelsene har imidlertid andre hovedformål enn utdanning, og er i varierende grad egnet som ytelser til voksne med opplæringsbehov. Livsoppholdsytelsene fra Arbeids- og velferdsetaten skal først og fremst ivareta et midlertidig behov for inntektssikring ved arbeidsledighet eller sykdom, og har som mål at de som mottar stønad skal motiveres til aktivitet og arbeid så langt det er mulig. Likevel er det mulig at enkelte personer med behov for utdanning søker til disse ytelsene, ettersom det ikke er andre ytelser tilgjengelig utover det som gis i støtte gjennom Lånekassen.

## 7.4 Tiltak: Ekspertutvalg

Lånekassens ordninger for utdanningsstøtte for grunnskole- og videregående opplæring dekker i begrenset grad behovene for meldingens målgruppe.

Hovedmålet med arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, er å få folk raskt i

arbeid. Dette medfører behov for avgrensninger med tanke på den opplæringen som kan tilbys personer tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten, uten at disse mister sine ytelser. Regjeringen vil i større grad legge til rette for bedre tilpasset og økt bruk av opplæring i arbeidsmarkedstiltakene gjennom Arbeids- og velferdsetaten og innenfor introduksjonsprogrammet til deltakere med behov for det. Deltakere i arbeidsmarkedstiltak og introduksjonsprogrammet utgjør imidlertid bare en del av meldingens målgruppe.

Det er behov for å se på hvordan man kan bedre mulighetene til å finansiere livsopphold for voksne med behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Regjeringen vil derfor nedsette en ekspertgruppe som skal utrede mulige løsninger for livsopphold for voksne med behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring som ikke har tilgang til, eller ikke får sitt behov dekket gjennom eksisterende ordninger. Ekspertgruppen vil bli bedt om å foreslå konkrete modeller som kan utprøves gjennom forsøk og følges av effektevalueringer.

Regjeringen vil be ekspertgruppen vurdere løsninger i tilknytning til eksisterende ordninger, samt å vurdere behovet for helt nye finansieringsløsninger. I vurderingene er det viktig at det foretas en avveining av hensynene til å sikre livsopphold mot insentivene til arbeid, for eksempel kan utbetaling av livsoppholdsytelser fortrenge investeringer som arbeidsgivere eller enkeltpersoner ville gjort selv.

*Regjeringen vil*

- nedsette en ekspertgruppe som skal utrede løsninger for livsopphold for voksne med behov for livsopphold for å ta opplæring på grunnskole og videregående opplæringsnivå

## 8 Samarbeid mellom sektorene

Voksne som har lite utdanning og svake grunnleggende ferdigheter har større risiko enn andre for å havne utenfor arbeidslivet. Regjeringen arbeider for at voksne som har problemer med å få varig tilknytning til arbeidslivet og som trenger påfyll av kompetanse, skal få tilgang til nødvendig opplæring. En del vil trenge bistand fra offentlige myndigheter for å heve kompetansen sin, og bistandsbehovene går ofte på tvers av sektorgrensene. For at den enkelte skal få best mulig bistand til å få varig og stabil tilknytning til arbeidslivet, må innsatsen til utdannings-, integrerings- og arbeidsmarkedsmyndighetene være samordnet og helhetlig.

For å lykkes med nødvendig samarbeid lokalt, er det viktig at det nasjonale nivået tydeliggjør og avklarer fordeling av oppgaver og ansvar mellom de ulike sektorområdene, og uttrykker forventninger til samarbeid lokalt. Det er behov for å sette klare mål og stake ut en tydelig retning for alle aktørene. Det er også behov for felles kunnskap, forståelse og verktøy som kan brukes på tvers av sektorene.

### 8.1 Status for samarbeidet

#### 8.1.1 Samarbeid om kvalifiseringstiltakene for nyankomne innvandrere

Som følge av innvandringen de siste tiårene, har sammensetningen av målgruppene for tilbud i ulike sektorer endret seg. Dette innebærer at tilbudene må tilpasses et større mangfold blant brukerne, også for å bidra til gode overganger mellom tilbud i ulike sektorer. For å oppnå at de ulike delene av integreringspolitikken henger sammen, er det nødvendig med samordning og samarbeid på både statlig og lokalt nivå. Det finnes en del særskilte samordningstiltak for utvalgte politikkområder som gir føringer for samarbeid på lokalt nivå. For eksempel er det utarbeidet et rundskriv for samarbeid mellom arbeids- og velferdsmyndighetene og kommunene om hvordan man skal samarbeide om deltakere i introduksjonsprogrammet<sup>1</sup>. Rundskrivet ble oppdatert i 2015, og legger

blant annet føringer for at den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale der det framkommer hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Avtalen skal sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner.

Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring for voksne, introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. Det er derfor behov for å samordne det kommunale tjenestetilbudet. I mange tilfeller er det de samme lærerne som underviser i grunnskoleopplæring for voksne og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og deltakergruppene er gjerne overlappende. En del steder er også tilbudene samlokalisert. På statlig nivå samarbeides det derfor om etterutdanning av lærere i grunnskolen for voksne og lærere som underviser i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

#### 8.1.2 Samarbeid mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene

Utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene har lang tradisjon for samarbeid om overlappende eller felles målgrupper, som voksne arbeidssøkere med lite utdanning. Den sentrale samarbeidsavtalen fra 2007 mellom daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS, skulle skape bedre samordning i grenseflatene mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene, både for unge og voksne arbeidssøkere. Denne avtalen ble avviklet i 2011 da etablering av fylkesvise samarbeidsavtaler var implementert. Fylkesvise samarbeidsavtaler mellom utdanningsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten formaliserer samarbeidet om arbeidssøkere med behov for hjelp fra begge parter. Sentrale myndigheters mål med fylkesvise samarbeidsavtaler er at de skal legge grunnlag for å utvikle gode lokale løsninger.

<sup>1</sup> Rundskriv Q-27/2015: Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

## 8.2 Utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet

Utdannings-, integrerings- og arbeidsmarkedsmyndighetene har felles målgrupper og mange vil ha behov for å kombinere tjenester fra ulike deler av det offentlige systemet. Enkelte har også rettigheter etter flere lovverk. Ulike hensyn og mål må veies mot hverandre når konkrete tiltak skal utformes for at flere med lav kompetanse skal kunne delta i opplæring. Dette kan gi utfordringer i den faktiske utøvelsen av politikken, og i samarbeidet mellom førstelinjen i de enkelte sektorene.

### 8.2.1 Utfordringer i samarbeid om kvalifiseringstiltakene for nyankomne innvandrere

På lokalt nivå varierer det hvor utstrakt samarbeidet om kvalifisering av flyktninger og innvandrere er, jf. kapittel 4. Samarbeid øker mulighetene for å oppnå gode resultater, mens mangelfullt samarbeid kan være et hinder for gode løsninger og tjenestetilbud.<sup>2</sup>

Flere offentlige utredninger<sup>3</sup> har pekt på behovet for en bedre samordning av opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven. Det pekes blant annet på at samordning kan gi bedre samsvar med elevsammensetningen og arbeidslivets krav, og at det kan gi muligheter for bedre ressursutnyttelse. En del kommuner melder også at det er en utfordring å kombinere opplæring etter introduksjonsloven og etter opplæringsloven. Tilbakemeldinger om hvilke problemer som kan oppstå når personer trenger opplæring etter begge lovverk, handler blant annet om ulike læreplaner og fraværsregler, ulike ordninger for skyss og ulike betingelser for lærerne som underviser. Svake norskferdigheter er også en utfordring for gjennomføring av videregående opplæring, jf. kapittel 3.8.2.

Lærerne som underviser i henholdsvis norskopplæringen og i grunnskoleopplæringen for voksne møter mange av de samme deltakerne, og har mange av de samme behovene for kompetanseutvikling, for eksempel innenfor voksenpedagogikk og norsk som andrespråk. Ansvar for kompetanseutvikling av lærere innenfor norskopplæringen og for lærere i grunnskolen ligger imidlertid i ulike sektorer, og det varierer i hvilken grad lærerne som underviser voksne får det samme kompetanseutviklingstilbudet.

<sup>2</sup> Djuve og Kavli 2015

<sup>3</sup> NOU 2011: 7 og NOU 2010: 7

I flere kommuner er ansvaret for gjennomføring av introduksjonsordningen lagt til NAV-kontoret. Gjennom partnerskapet har stat og kommune felles ansvar for driften av NAV-kontoret og skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne. Partnerskapet reguleres av lokale samarbeidsavtaler. Flere utvalg og undersøkelser har pekt på at det er behov for bedre samarbeid og koordinering mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene<sup>4</sup>, jf. punkt 5.5.1. Dette dreier seg blant annet om mangel på innflytelse over utvalget av tiltak, hvor tidlig et samarbeid omkring deltakerne innledes, hvor godt samhandlingen fungerer og dermed hvor arbeidsrettet programmene blir.

### 8.2.2 Utfordringer i samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten

Det er i dag variasjon i hvor mye det samarbeides på lokalt nivå, og hvor godt samarbeidet fungerer. Flere undersøkelser viser at samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene er krevende, og at det handler om ulike styringsstruktur, organisering, regelverk, rutiner og kultur.<sup>5</sup>

En undersøkelse finner at samarbeidet mellom fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten om voksne som trenger videregående opplæring, varierer.<sup>6</sup> Undersøkelsen viser til at fylkesvis samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV-kontor ofte er basert på personlige relasjoner og i mindre grad formelle avtaler. Samtidig er det lagt opp til at man i Arbeids- og velferdsetaten skal kunne tilpasse innsatsen mot lokale utfordringer og målgrupper. Samhandling om ungdom er betydelig mer utbredt enn samarbeid om voksne med behov for opplæring eller utdanning. Dette gjelder både ved formalisert samarbeid gjennom avtaler, og operativt samarbeid.

Undersøkelsen finner at samarbeid om å få flere i arbeid gjennom utdanning i hovedsak følger to ulike hovedstrategier. I den ene tilnærmingen organiserer aktørene utdanningen i tråd med hvem som har ansvar for de ulike brukerne. Her betaler Arbeids- og velferdsetaten for brukere uten rett til videregående opplæring, og fylkeskommunen betaler for dem med rett. I den andre tilnærmingen finansierer og organiserer én av

<sup>4</sup> NOU 2010: 7, NOU 2011: 7, Djuve og Kavli 2015

<sup>5</sup> Proba samfunnsanalyse 2015a, Proba samfunnsanalyse 2015b, Sterri m.fl. 2015

<sup>6</sup> Proba samfunnsanalyse 2015a



aktørene utdanningsdelen. Ansvarsdeling er nødvendig for å få til et godt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene. Ansvarsdeling kan gjøre oppgavefordelingen klarere, og det kan bli tydeligere hvilke grupper man skal prioritere å samarbeide om. Samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkene er nedfelt i samarbeidsavtaler. Disse kan bidra til bedre samarbeid om felles målgrupper. Samtidig viser undersøkelsen at samarbeidsavtaler også kan føre til mindre samarbeid heller enn mer, dersom avtalene primært brukes til å identifisere hvem som har ansvar for de ulike gruppene, og til å sikre at «riktig» aktør tar sitt ansvar.<sup>7</sup>

En annen undersøkelse viser at det er særlig to grupper som faller mellom to stoler: ungdom mellom 22 og 24 år som har mistet ungdomsretten, og innvandrere med dårlige norskferdigheter og lite utdanning.<sup>8</sup>

Flere undersøkelser viser at en annen utfordring for samarbeidet er at Arbeids- og velferdsetaten må anskaffe arbeidsmarkedskurs via anbud.<sup>9</sup> I en undersøkelse pekes det på at det kan være en mismatch mellom hva fylkeskommunene tilbyr, typisk ettårige kurs, og kravene i anbudene som typisk har en maksimal varighet på et halvt år.<sup>10</sup> Det finnes imidlertid eksempler på at kommuner og fylkeskommuner leverer anbud til Arbeids- og velferdsetaten. Det krever at fylkeskommunens tilbud passer til anskaffelseskriteriene, og er i tråd med forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

Manglende felles forståelse, kunnskap og verktøy kan også gjøre samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten krevende. En undersøkelse peker på at mangel på kunnskap om hverandres systemer og hvilke rettigheter og muligheter som finnes i de ulike systemene, kan gjøre samarbeidet om voksne med behov for videregående opplæring, vanskelig.<sup>11</sup> Et tidligere samarbeidsprosjekt mellom utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsforvaltningen om voksne med svake grunnleggende ferdigheter, har vist at en hindring for samarbeid er at de ulike aktørene manglet verktøy og kompetanse til å avdekke om brukerne hadde opplæringsbehov, og at det har vært utfordrende å

finne et egnet tilbud til voksne med svake grunnleggende ferdigheter.<sup>12</sup>

### 8.3 Tiltak for bedre tverrsektorielt samarbeid

En viktig ambisjon for regjeringen er at de tre sektorene skal ha en mer helhetlig tilnærming til voksne med svak kompetanse, og at tilbudene skal være individorienterte og fleksible.

Det er behov for både nasjonalt og lokalt samarbeid mellom utdannings-, arbeidsmarkeds- og integreringsmyndighetene for å ivareta individets behov for et samordnet tjenestetilbud. Et godt samarbeid forutsetter at de ulike sektorene har tydelige mål, en felles forståelse av utfordringen og felles kunnskap og verktøy.

#### 8.3.1 Felles verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter

Voksne kan i dag få opplæring i grunnleggende ferdigheter på flere arenaer, og av flere ulike aktører i det offentlige hjelpeapparatet. Gjennom BKA-programmet får mange voksne kurs i lese-, skrive-, regne- og ikt-ferdigheter på arbeidsplassen. Arbeids- og velferdsetaten kjøper også inn kursplasser hos private tiltakstilbydere som gir opplæring i grunnleggende ferdigheter. Også utføringsbedrifter tilbyr kurs i grunnleggende ferdigheter for personer tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten. Voksne som trenger opplæring i grunnleggende ferdigheter, kan få dette fra kommunen som en del av grunnskoleopplæring for voksne.

For å identifisere hvem som har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter, vil det være nødvendig med en form for kartlegging. Etersom gruppene med høyest risiko for å falle utenfor arbeidslivet ofte har sammensatte utfordringer, kan en kartlegging også være nyttig for å skille mellom de personene som kan ha nytte av opplæring i grunnleggende ferdigheter, og de som trenger andre, eller supplerende, tiltak.

I Sundvolden-erklæringen foreslår regjeringen at alle som står utenfor arbeidsmarkedet, og som er i kontakt med hjelpeapparatet, automatisk skal få et tilbud om å få kartlagt sine grunnleggende ferdigheter. Intensjonen er at kartlegging skal kunne avdekke svake grunnleggende ferdigheter, slik at personene det gjelder kan få tilbud om nødvendig opplæring.

<sup>7</sup> Proba samfunnsanalyse 2015a

<sup>8</sup> Proba samfunnsanalyse 2015b

<sup>9</sup> Proba samfunnsanalyse 2015a, Proba samfunnsanalyse 2015b, Sterri m.fl. 2015

<sup>10</sup> Sterri mfl. 2015

<sup>11</sup> Sterri mfl. 2015

<sup>12</sup> Proba samfunnsanalyse 2012a

Per i dag finnes det ikke noe kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter som er felles for aktørene på feltet. Verktøyene som finnes er av ulik kvalitet.

Regjeringen vil derfor utvikle et tverrsektorielt kartleggingsverktøy. Aktuelle brukere for et slikt kartleggingsverktøy er først og fremst det offentlige hjelpeapparatet, for eksempel voksenopplæringsentre, karrieresentre og Arbeids- og velferdsetaten. Private aktører er også mulige brukere av verktøyet. Det er en rekke private aktører og frivillige organisasjoner som driver opplæring og kvalifisering, blant annet tilbydere av arbeidsmarkedstilbud, studieforbund og attføringsbedrifter. Det varierer i dag om og hvordan disse aktørene bruker kartleggingsverktøy, og hvilken forståelse de har av grunnleggende ferdigheter. Samtidig leverer de opplæring eller kvalifiseringstiltak som ofte er finansiert av det offentlige.

I en rapport om kartleggingsverktøy til Kunnskapsdepartementet peker Vox på at bruken av verktøy er ulik for forskjellige målgrupper, og anbefaler derfor at det utvikles tre ulike innganger til kartleggingen av grunnleggende ferdigheter:

- Et detaljert verktøy til bruk for opplæringstilbydere, for eksempel voksenopplæringsentre eller tilbydere av BKA-program. Formålet med kartleggingen vil være å finne ut av hvilken opplæring en deltaker har behov for. Kartleggingen er et hjelpemiddel for å gjøre opplæringen tilpasset den enkelte. En slik kartlegging må være relativt detaljert.
- Et enkelt verktøy med veileder som for eksempel kan brukes i Arbeids- og velferdsetaten og de fylkesvise karrieresentrene. Verktøyet skal først og fremst kunne gi svar på om den voksne har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter.
- Et enkelt verktøy tilgjengelig for alle via internett – med tilhørende informasjon om rettigheter og hvor man kan henvende seg for å få opplæring.

Vox peker på at kartleggingsverktøyene som utvikles, må tilpasses ulike instansers behov og øvrige verktøy som finnes i dag.

Regjeringen mener at det er en fordel om alle som jobber med voksnes kompetanse, får tilgang til felles verktøyløsninger og en felles forståelse av hva som kartlegges. Slik vil kartleggingen bli lik for alle brukerne, noe som igjen vil gi bedre kommunikasjon på tvers av ulike instanser. Løsningene som velges må derfor være slik at de blir foretrukket av aktørene som skal ta dem i bruk.

Verktøyene må også enkelt kunne tas i bruk av alle aktører som har behov for det. Det bør videre være mulig for enkeltpersoner å benytte et kartleggingsverktøy på nett.

En del av målgruppen for kartleggingsverktøy vil være personer med et annet morsmål enn norsk. Det kan være vanskelig å skille mellom hva som er svake grunnleggende ferdigheter og hva som er svake norskferdigheter. Det vil derfor være viktig å tilrettelegge for at verktøyene i størst mulig grad kan benyttes av personer som har begrensede norskferdigheter.

*Regjeringen vil*

- utvikle verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter

### **8.3.2 Samarbeid om modulstrukturert opplæring for voksne**

Regjeringen vil gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne, jf. kapittel 3.9.1. Modulstrukturert opplæring skal gjøre det lettere å kombinere opplæring fra utdanningssystemet med introduksjonsprogrammet og arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten.

*Samarbeid om modulstrukturert opplæring i kommunene*

Regjeringen ønsker å stimulere til at flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet kan få grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som del av programmet, jf. kapittel 4.6.1. Det skal gi bedre samordning mellom opplæring etter introduksjonsloven og opplæringsloven. Som en del av forsøkene med modulstrukturert opplæring for voksne skal det derfor prøves ut opplegg som kombinerer opplæring etter de to regelverkene. Hensikten er å finne fram til løsninger som vil gi et effektivt og tilpasset opplæringstilbud på tvers av sektorgrensene. Det skal gi kortere opplæringsløp og raskere overgang til arbeidslivet for den enkelte. Tilbakemeldinger fra kommunene tyder dessuten på at det er en utfordring å gi personer med svake norskferdigheter et godt nok tilpasset opplæringstilbud. Det er likevel ikke ønskelig å innføre krav om norskferdigheter for inntak til grunnskoleopplæring og videregående opplæring, fordi det ikke vil stimulere til korte og effektive opplæringsløp. Som del av forsøk med forberedende voksenopplæring, skal det utvikles felles moduler basert på en ny læreplan for opplæring under videregående nivå. Denne læreplanen

skal kunne hente elementer fra læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, gjeldende læreplan for grunnskoleopplæring og andre relevante kilder. Modulene skal gjøre det mulig å kombinere grunnskoleopplæring og norskopplæring for personer som har behov for begge deler.

Regjeringen vil også gjennomgå opplæringsloven og introduksjonsloven for å vurdere behov for endringer som kan bidra til en mer effektiv og tilpasset opplæring for voksne. Intensjonen er å fjerne hindringer i regelverket som gjør det vanskelig for kommunene å samordne grunnskoleopplæring for voksne og norsk- og samfunnskunnskap for voksne, jf. kapittel 8.2.1 .

Regjeringen vil videre endre reglene i forskrift om hva som skal gi fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. kapittel 4.6.1.

#### *Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten om modulstrukturert opplæring*

Meldingen inneholder tiltak som skal bidra til tydelig oppgavefordeling mellom fylkeskommuner, kommuner og Arbeids- og velferdsetaten. Med direkte overgang fra ungdomsrett til voksenrett til videregående opplæring (jf. kapittel 3.9.5), vil fylkeskommunene få et tydelig opplæringsansvar for en gruppe unge voksne som i en del tilfeller i dag oppsøker Arbeids- og velferdsetaten. Med innføring av et to-årig opplæringstiltak for personer uten rettigheter etter opplæringsloven, etableres et tilbud som kan gi flere personer som faller utenfor lovverket tilgang til blant annet yrkesrettet opplæring.

Det er en rekke utfordringer i samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten, jf. punkt om utfordringer ovenfor. Det er en viktig ambisjon for regjeringen å legge grunnlag for et bedre samarbeid på tvers av sektorene. Som et ledd i å gjøre opplæring for voksne mer fleksibel og individorientert, vil regjeringen sette i gang forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne, jf. kapittel 3.9.1.

Hovedformålet med disse forsøkene er å gjøre tilbudet om grunnskole og videregående opplæring bedre tilpasset voksnes livssituasjon. Forsøkene kan også gjøre det lettere å kombinere opplæring med arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten, fordi moduler bedre vil kunne tilpasses slike tiltak. Forsøkene kan videre ses i sammenheng med ambisjonene om å utvikle et bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Samarbeid om

modulstrukturert opplæring innenfor utvalgte utdanningsprogrammer i fag- og yrkesopplæringen vil også kunne gjøre det enklere for Arbeids- og velferdsetaten å benytte seg av fag- og yrkesopplæringen innenfor det to-årige opplæringstil-taket og innenfor kortere yrkesrettede kurs med varighet på inntil ett år.

Ansvar for å tilby grunnskoleopplæring skal fortsatt være et kommunalt ansvar. Det er likevel ikke til hinder for at Arbeids- og velferdsetaten kan tilby kurs i grunnleggende ferdigheter basert på en vurdering av at det gir økt mulighet for tilknytning til arbeidsmarkedet.

I samarbeidet mellom kommuner/fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten kan det oppstå spørsmål lokalt om hvem som skal finansiere og dekke ulike utgifter til opplæring. For å sikre enhetlige løp for den enkelte, vil regjeringen at det skal innledes et samarbeid mellom etaten og kommuner/fylkeskommuner om hvordan utgiftene skal fordeles mellom partene.

#### *Regjeringen vil*

- utvikle felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i samarbeid mellom utdannings- og integreringssektoren
- prøve ut opplæring i moduler fra forberedende voksenopplæring og videregående opplæring, i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet, som en del av forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne
- gjennomgå regelverkene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og opplæring for voksne etter opplæringsloven, for å fjerne eventuelle formelle hindringer for samordning av opplæring etter de to regelverkene
- ta initiativ til felles kompetanseutvikling for lærere som underviser etter opplæringsloven og lærere som underviser etter introduksjonsloven
- at Arbeids- og velferdsetaten skal delta i forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring og modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte utdanningsprogrammer i fag- og yrkesopplæringen
- at det innledes et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommuner/fylkeskommuner for å sikre enhetlige løp for den enkelte, og hvor det finnes fram til hensiktsmessige måter for hvordan man fordeler utgifter til grunnopplæring og andre relevante tjenester

### 8.3.3 Koordinert implementering av tiltak

For å sikre en samordnet implementering av tiltakene i meldingen og for å styrke samordningen mellom etatene mer generelt, vil det i oppfølgingsarbeidet med meldingen etableres samarbeid på departementsnivå og på etatsnivå.

Det blir viktig å følge med på hva tiltakene fører til for å eventuelt justere tiltakene. De mest sentrale tiltakene i meldingen vil følges av separate evalueringer. Samtidig vil tiltakene påvirke hverandre. Det er derfor nødvendig at slike evalueringer også tar hensyn til hvordan enkelttiltak påvirker øvrige tilbud og – om mulig – helheten i dagens tjenester. Det er også viktig å bruke resultatene av evalueringene til å følge opp lokalt hvis det er noen steder tiltakene ikke har effekt, og å spre erfaringer når resultatene er gode.

Hvorvidt tiltak i meldingen på sikt reduserer utenforskap, er vanskelig å måle. Dette henger både sammen med kompleksiteten i utfordringene for de utsatte gruppene, problemer med å isolere effekten av tiltak, og at resultater rapporteres i ulike systemer til flere departementer. Evalueringer av tiltakene gir et bilde på ett gitt tids-

punkt. For å fange opp utviklingen for målgruppene over tid, er det viktig å sikre gode registrerings- og rapporteringsrutiner for de som iverksetter tiltakene.

Regjeringen planlegger at det skal legges fram en nasjonal kompetansepolitisk strategi i 2016, jf. omtale i kapittel 3, hvor et av de prioriterte delmålene handler om styrking av kompetansen til voksne med svak kompetanse. Arbeidet med utforming og oppfølging av en slik strategi er forankret på tvers av sektorer og med deltakelse fra blant annet partene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske aktører. Strategien vil legge opp til tett oppfølging av tiltak som kan bidra til styrket måloppnåelse, blant annet når det gjelder voksnes kompetanse.

#### *Regjeringen vil*

- etablere samarbeid i oppfølging av meldingen og innfase dette i oppfølging av den nasjonale kompetansepolitiske strategien
- evaluere tiltakene i meldingen for å få et grunnlag for å vurdere om de har ønsket effekt

## 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Målet for regjeringen er at den enkelte skal ha kompetanse som danner grunnlag for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Når et samfunn ikke klarer å ta i bruk betydelige deler av de menneskelige ressursene, er det et økonomisk tap både for samfunnet og for den enkelte. Tiltakene i denne meldingen har som mål å få flere over i varig arbeid, noe som vil føre til økt produktivitet og innsparinger i trygdeutgifter. Både norsk og internasjonal forskning viser at opplæringstiltak som bidrar til en sterkere tilknytning til arbeidslivet for voksne med svak kompetanse, er økonomisk lønnsomt både for den enkelte og for samfunnet.

I et bredt perspektiv vil tiltak som fører til at flere voksne får tilgang til arbeidslivet, føre til reduksjon av offentlige utgifter til trygdeutbetalinger og mindre forskjeller i levekår. Det vil også kunne redusere kriminalitet og helseutgifter. For barn av voksne med opplæringsbehov kan det gjøre stor forskjell om en forelder får hevet sin kompetanse, og kommer i varig arbeid. Integreringspolitikk som øker sysselsettingen blant innvandrere, er også viktig for å opprettholde oppslutningen om et fellesskap og om den norske velferdsmodellen.

Denne meldingen angir retningen på regjeringens politikk for en samordnet og helhetlig politikk for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter og ikke godkjent kompetanse. Målet er å bidra til at voksne får den kompetansen de trenger for varig og stabil tilknytning til arbeidslivet. Meldingen omtaler enkelte regelverksendringer som blir en konsekvens av tiltakene som er foreslått. Det tas forbehold om at disse endringene først kan bli aktuelle å gjennomføre når det er budsjettmessig dekning for dem. Forslag som krever bevilgningsøkninger, vil bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

### 9.1 Økonomiske og administrative konsekvenser på Kunnskapsdepartementets område

Stortinget har bevilget om lag 52 mill. kroner i budsjettet for 2016 til oppfølging av følgende tiltak i meldingen på Kunnskapsdepartementets område:

- forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne (jf. 9.1.1)
- utvikling av et kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter (jf. 9.1.2)
- utvikling av et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter (jf. 9.1.2)
- ekspertgruppe om støtte til livsopphold for voksne med behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring (jf. 9.1.3)
- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring (jf. 9.1.4)

Noe av midlene vil også gå til en informasjonskampanje om utenlandsk utdanning, jf. 6.4.7. Det er også i statsbudsjettet for 2016 bevilget midler til flere tiltak knyttet til godkjenningsordninger og kompletterende utdanning. Innretningen på disse tiltakene vil Regjeringen komme tilbake til.

I tillegg foreslår Kunnskapsdepartementet følgende to tiltak som ikke krever nye bevilgninger:

- Innføring av en direkte overgang mellom ungdoms- og voksenretten til videregående opplæring (jf. 9.1.5)
- Fagbrev på jobb (jf. 9.1.6)

Meldingen inneholder også tiltak (og rettighetstiltak) som krever ytterligere vurdering, og finansiering må vurderes i kommende statsbudsjetter.

#### 9.1.1 Forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne

De økonomiske konsekvensene vil i første omgang knytte seg til utvikling av moduler, gjennomføring av forsøk og forskningsbasert evaluering av forsøkene. Det tas forbehold om at budsjettsituasjonen de neste årene vil ha betydning

for innretning, innføringstakt og dimensjonering av forsøkene.

Kunnskapsdepartementet vil gi Vox i oppdrag å utvikle forsøk med forberedende voksenopplæring, og oppdrag om å utvikle forsøk med modulstrukturert opplæring innenfor utvalgte utdanningsprogrammer i fag- og yrkesopplæringen til Utdanningsdirektoratet. Vox og Utdanningsdirektoratet skal samarbeide om utviklingen av forsøkene.

### **9.1.2 Kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter og utvikling av et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter**

Mange voksne trenger en kartlegging av sine grunnleggende ferdigheter for å komme videre. Kunnskapsdepartementet har gitt Vox i oppdrag å utrede hvordan et slikt verktøy skal utformes og brukes. Oppdraget til Vox bygger på den utredningen Vox allerede har utført om hvilke verktøy som finnes i dag, og hvilke verktøy det er behov for. Vox skal i samarbeid med andre etater som arbeider med målgruppene, foreta en vurdering med sikte på et konkret forslag om et eller flere verktøy som kan brukes av voksne i ulike livssituasjoner. Utredningen skal omfatte økonomiske og administrative konsekvenser. Vox har også fått i oppdrag å utvikle et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter.

### **9.1.3 Støtte til livsopphold for voksne med behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring**

Utgifter til ekspertgruppen vil dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets budsjett. Eventuelle kostnader i tilknytning til forsøk vil bli vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

### **9.1.4 Etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring**

Kunnskapsdepartementet vil etablere en ordning for godkjenning av utenlandsk fagopplæring. Det er et stort behov for en nasjonal ordning for godkjenning av utenlandsk fagopplæring. Etableringen av en slik ordning er også forankret i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Det er en fordel med samordning av godkjenningsordninger uavhengig av nivå. Kunnskapsdepartementet vil derfor legge ordningen til NOKUT. Den

endelige plasseringen vil bli vurdert i sammenheng med vurderingen av framtidig plassering av NOKUTs kompetansesenter for utenlandsk utdanning, som er omtalt i Meld. St. 18 (2014–2015) Konsentrasjon for kvalitet. Det er bevilget 17 mill. kroner til dette formålet i 2016.

### **9.1.5 Rettigheter til videregående opplæring**

Innføring av en direkte overgang mellom ungdoms- og voksenretten til videregående opplæring vil ikke medføre at flere personer får rett til opplæring. Endringen bidrar kun til at retten vil kunne tas ut på et noe tidligere tidspunkt enn tidligere. Fylkeskommunene vil derfor ikke få økte utgifter som følge av endringen. Mange fylkeskommuner følger allerede en praksis i samsvar med den foreslåtte endringen. For de fylkeskommunene som ikke har fulgt en slik praksis, vil tidspunktet for opplæring for noen voksne bli endret. Dette kan i en overgangsperiode føre til mindre faseforskyvninger av fylkeskommunenes utgifter mellom år.

I tillegg vil Kunnskapsdepartementet vurdere å endre opplæringsloven slik at voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet, og som ikke får denne anerkjent i Norge, får rett til videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet vil vurdere oppfølging i forbindelse med utarbeidelsen av framtidige statsbudsjetter.

### **9.1.6 Fagbrev på jobb**

Ordningen innebærer ikke en utvidelse av retten til videregående opplæring for voksne. Det er ikke slik at flere vil få rett til videregående opplæring, og de som allerede har slik rett kan ikke kreve en spesiell organisering. For at opplæringen skal foregå etter modellen «Fagbrev på jobb» må den som har rett til opplæring, arbeidsgiver og fylkeskommunen være enige. Opplæring etter denne ordningen vil sannsynligvis føre til et kortere opplæringsløp for den enkelte enn den ordinære lærlingordningen. Innføring av Fagbrev på jobb vil derfor ikke føre til økte forpliktelser for fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at økt fleksibilitet i gjennomføringen av videregående opplæring for voksne fører til at flere starter opp, og at flere fullfører opplæringen. Denne økte aktiviteten vil trolig føre til økte utgifter for fylkeskommunene, men rammeoverføringene til fylkeskommunene er ment å skulle dekke utgifter til opplæring for alle som har rett til videregående opplæring.

Omfanget av oppgavene for virksomheter som gir opplæring etter Fagbrev på jobb kan sammenliknes med oppgavene for en lærebedrift. Disse virksomhetene bør derfor også få basistilskudd II fra fylkeskommunen, som er det tilskuddet lærebedrifter får for lærlinger som har fylt 21 år, og som har full opplæring i bedrift. Dette tilskuddet utgjør for tiden totalt 50 748 kroner i året. Tilskuddet vil reduseres forholdsvis for den opplæringen som fylkeskommunen gir.

Innføring av Fagbrev på jobb som ordinær ordning, forutsetter en endring av loven. En lovendring vil sannsynligvis medføre behov for forskriftsendringer.

## 9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser på Justis- og beredskapsdepartementets område

Tiltakene på Justis- og beredskapsdepartementets område innebærer i hovedsak vurderinger og utredninger av endringer i eksisterende regelverk. Utgiftene til dette vil bli dekket innenfor de ordinære budsjetttrammene.

### 9.2.1 Tilby kompetanseheving til lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven

Regjeringen ønsker å sikre høy kompetanse blant lærere i norskopplæringen for voksne innvandrere. Deltakerne i undervisningen har svært ulike forutsetninger og behov, noe som krever høy faglig og pedagogisk kompetanse blant lærerne. I statsbudsjettet for 2016 har Stortinget bevilget 3,2 mill. kroner til å styrke tiltak for å heve kompetansen blant lærere i norskopplæringen for voksne innvandrere.

## 9.3 Økonomiske og administrative konsekvenser på Arbeids- og sosialdepartementets område

Regjeringen ønsker å styrke opplæringstilbudet gjennom arbeidsmarkedstiltakene. Formålet med de foreslåtte endringene i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud er å utforme et tilbud som er bedre tilpasset det behovet som etatens brukere i dag og i tiden framover har for å komme i arbeid. Det vil på sikt kunne bidra til lavere arbeidsledighet og høyere sysselsetting, med betydelige positive konsekvenser for offentlige

budsjetter, men det er vanskelig å anslå konkrete effekter nærmere.

Tiltaksbruken vil være avhengig av en rekke forhold. Hvilke tiltak som er hensiktsmessig og nødvendig for overgang til jobb kan variere både med konjunkturer og strukturelle forhold, blant annet sammensetningen av de ledige og personer med nedsatt arbeidsevne, arbeidsgivernes ønsker og behov og Arbeids- og velferdsetatens ressurser og arbeidsmetodikk. Tilgangen på og sammensetningen av arbeidssøkere framover har blant annet sammenheng med asyl- og flyktningetilstrømmingen. Etatens opplæringstilbud vil også påvirkes av hvordan det samlede tilbudet av voksenopplæring utvikles og fungerer. Forslag om å styrke Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud må derfor ses i sammenheng med øvrige tiltak i denne meldingen.

Tiltakene under på Arbeids- og sosialdepartementets område kan ha økonomiske konsekvenser.

### 9.3.1 Nytt to-årig yrkesrettet opplærings-tiltak

Tiltaket ble iverksatt fra 1. januar 2016 som del av regjeringens ungdomspakke. Det er knyttet 1 000 nye tiltaksplasser til ungdomspakka. Framtidige utgifter vil bestemmes av ulike forhold. Det ene er hvilket omfang opplæringstiltaket vil få. Det er foreløpig vanskelig å anslå. Det vil også avhenge av bruken av de eksisterende opplæringstiltakene, arbeidsmarkedsoplæring (AMO-kurs) og bruk av ordinær utdanning.

Utgiftene til arbeidsmarkedstiltak vil også påvirkes av prisen på opplæringstiltaket. Benyttes tilgjengelige skoleplasser i blant annet fylkeskommunal regi kombinert med andre tjenester fra Arbeids- og velferdsetaten, vil prisen bli betydelig lavere enn for andre arbeidsmarkedstiltak. Det er lagt til rette for et utvidet samarbeid med utdanningsmyndighetene. Blir derimot opplæringen anskaffet gjennom bruk av anbud, slik som AMO-kurs, blir prisen høyere.

Et tredje forhold som påvirker utgiftene er om dette opplæringstiltaket innenfor rammebevilgningen for arbeidsmarkedstiltak, vil erstatte bruken av andre arbeidsmarkedstiltak. Erstatte det for eksempel bruken av AMO-kurs, vil prisen neppe bli høyere, men siden tiltaket har lengre varighet enn AMO, vil gjennomstrømmingen i tiltaket bli lavere.

Utgifter til livsopphold vil bli bestemt av hvem som deltar på opplæringstiltaket. Vil rekrutteringen omfatte mange som ikke har rett til ytelser fra

folketrygden, vil utgiftene til tiltakspenger øke. Dette er utgifter som på sikt kan svekke mulighetene til å gjennomføre en aktiv arbeidsmarkedspolitikk siden utgifter til tiltakspenger går over samme budsjettpost som arbeidsmarkedstiltakene. Økte utgifter til tiltakspenger vil derfor kunne begrense bruken av dette tiltaket så lenge tiltakspenger belastes rammebevilgningen til arbeidsmarkedstiltak.

### 9.3.2 Styrking av arbeidsmarkedsopplæringen

En styrking av arbeidsmarkedsopplæringen, blant annet knyttet til norskopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter, har som formål å gi et tilbud som er mer tilpasset brukernes behov og arbeidsmarkedets etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft. Endringen innebærer blant annet å øke innslaget av kurs som gir formell kompetanse i form av sertifikater, kursbevis eller liknende som kan føre til raskere overgang til arbeid. I en situasjon der norsk økonomi er i omstilling er det viktig at arbeidssøkere og arbeidstakere har en kompetanse og et ferdighetsnivå som kan bidra til nødvendig omstilling. Det kan tilsi økt bruk av Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak, herunder AMO-kurs. Innenfor en fastsatt tiltaksramme vil økt bruk av opplæringstiltak kunne erstatte bruk av andre arbeidsmarkedstiltak. Budsjettmessige konsekvenser som følger av eventuelle endringer i sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene, vil bli vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige statsbudsjettene.

### 9.3.3 Arbeidspraksis kombinert med opplæring

Det er ikke et mål å øke den samlede bruken av arbeidspraksis. Forslaget i meldingen er rettet mot en mer målrettet bruk av tiltaket i kombinasjon med opplæring. Denne dreiningen i bruken av tiltaket ser ut til å kunne ha en positiv effekt på overgangen til arbeid. Dersom dette i tillegg bidrar til at flere oppnår en lærekontrakt og greier

å gjennomføre videregående opplæring, kan gevinsten bli betydelig.

### 9.3.4 Økt bruk av ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak

Det er et mål å snu en kraftig nedgang i bruken av utdanningstiltaket. Forslaget om å senke aldersgrensen skal bidra til det, selv om dagens aldersgrense på 26 år ikke er reell siden en unntaksbestemmelse tillater at utdanning kan innvilges personer med nedsatt arbeidsevne under 26 år.

Innenfor en fastsatt tiltaksramme vil økt bruk av utdanningstiltaket kunne erstatte bruk av andre arbeidsmarkedstiltak. Det vil redusere de samlede tiltaksutgiftene siden tiltaket stort sett utnytter ledig kapasitet innenfor det ordinære utdanningssystemet. Forslag om redusert varighet av utdanningstiltaket vil motvirke innlåsing på tiltaket, og kan blant annet bidra til reduserte utgifter til arbeidsavklaringspenger.

### 9.3.5 Administrative konsekvenser

Det nye to-årige tiltaket vil påføre Arbeids- og velferdsetaten nye oppgaver der hvor denne opplæringen må anskaffes via anbud. Belastningen kan eventuelt reduseres dersom dette arbeidet knyttes til anskaffelse av arbeidsmarkedsopplæring som er et pågående arbeid.

Selve omleggingen i bruken av arbeidsmarkedsopplæring og arbeidspraksis påregnes ikke å medføre et administrativt merarbeid. Det samme gjelder opptrapping av bruken av utdanningstiltaket. Et utvidet samarbeid med blant annet fylkeskommunen kan kreve noe ressurser, men kan også virke effektiviserende ved at flere kommer raskere i jobb ved at opplæringstilbudet samlet sett blir bedre.

Det vil i regelverket ikke bli fastsatt spesifikke krav til oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten av personer som deltar på ulike opplæringstiltak. Oppfølgingskravene vil derfor ikke avvike fra det som generelt gjelder oppfølging av etatens brukere.



## 10 Oversikt over tiltakene

### Kapittel 3 Opplæring for voksne

#### Regjeringen vil

- gjennomføre forsøk med forberedende voksenopplæring, inkludert utvikling av nye læreplaner og moduler som er tilpasset voksne, også voksne med et annet morsmål enn norsk
- gjennomføre forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer
- utvikle et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter
- foreslå at opplæringsloven endres slik at den legger til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdom som har behov for det
- oppheve unntaksbestemmelsen i forskrift til opplæringsloven som åpner for at det kan ansettes lærere uten formell pedagogisk kompetanse til opplæring av voksne
- sørge for at skoleeiere blir informert om at lærere som underviser voksne, er inkludert i videreutdanningsstrategien Kompetanse for kvalitet
- ta initiativ til utvikling av etter- og videreutdanningstilbud innenfor voksenpedagogikk og norsk som andrespråk
- foreslå at opplæringsloven endres slik at ungdomsretten til videregående opplæring går direkte over i voksenretten
- vurdere å endre opplæringsloven slik at voksne som har gjennomført videregående opplæring i utlandet og som ikke får denne anerkjent i Norge, får rett til videregående opplæring
- etablere en ordning med fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet som en alternativ vei til fag- og svennebrev
- pålegge alle fylkeskommuner å ha tilbud om opplæring med sikte på praksisbrev. Fylkeskommunene skal også kunne tilby denne opplæringen til voksne
- endre forskrift til opplæringsloven slik at realkompetansevurdering skal kunne foregå på et annet språk enn norsk og samisk
- gjennomgå opplæringsloven kapittel 4A

- styrke kunnskapsgrunnlaget om voksne i grunnskoleopplæring og videregående opplæring
- vurdere anbefalingene for et helhetlig system for karriereveiledning fra utvalget for livslang karriereveiledning når dets endelige innstilling foreligger
- vurdere utvalgets anbefalinger for utvikling av nettbasert karriereveiledning etter at offentlig høring av forslagene er gjennomført
- legge fram en nasjonal kompetansepolitisk strategi i samarbeid med partene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske organisasjoner der voksne med svak kompetanse er en viktig målgruppe

### Kapittel 4 Grunnleggende kvalifisering for voksne flyktninger og innvandrere

#### Regjeringen vil

- legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet
- fjerne begrensningen om at kun deler av videregående opplæring kan inngå i introduksjonsprogrammet
- utrede om introduksjonsloven skal endres for å øke bruken av muligheten til å forlenge programmet utover to år, til inntil tre år
- vurdere å endre Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ved å legge inn mer opplæring i grunnleggende ferdigheter og eventuelt grunnleggende allmennkunnskaper
- endre reglene for hva som skal gi fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i forskrift til introduksjonsloven
- innføre krav om at lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven, skal ha faglig fordypning i relevante fag. Det må utredes hvordan kompetansekrav skal innføres, og hvilke dispensasjonsordninger som eventuelt skal gjelde
- tilby kompetanseheving til lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven

- tilby kompetanseheving til programrådgivere i introduksjonsprogrammet
- vurdere hvordan deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som har omsorgspermisjon, kan følges tettere opp for å motivere dem til å gjenoppta kvalifiseringen etter endt permisjon
- utrede spørsmålet om særskilt tilrettelagt opplæring for personer med nedsatt funksjonsevne som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- at flere kommuner arbeidsretter introduksjonsprogrammet og samarbeider med offentlige og private arbeidsgivere
- utrede hva som bør være minimumsinholdet i introduksjonsprogrammet, særlig for å øke bruken av arbeidsrettede tiltak
- innføre nasjonale tverrsektorielle kvalitetsstandarder for norskopplæring

#### *Kapittel 5 Opplæringstiltak i Arbeids- og velferdsetaten*

##### *Regjeringen vil*

- øke Arbeids- og velferdsetatens samlede opplæringsinnsats, og tilpasse den bedre til arbeidssøkernes behov
- innrette opplæringsinnsatsen mot å gi brukerne en mer arbeidsrettet og yrkesrelevant opplæring på områder hvor det er forventet en framtidig mangel på arbeidskraft. Det gjelder særlig innenfor yrkesfaglig, videregående opplæring
- styrke tilbudet til arbeidssøkere gjennom et to-årig yrkesrettet opplæringstiltak for personer over 19 år med svake grunnleggende ferdigheter, og som står uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven
- senke aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak fra 26 år til 22 år for personer med nedsatt arbeidsevne
- begrense varigheten av utdanningstiltaket til maksimalt tre år, med mulighet for ett års forlengelse
- utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter og arbeidsrettet norskopplæring
- fastsette kursvarigheten til maksimalt ett år
- legge til rette for at Arbeids- og velferdsetatens tilbud om arbeidstrening i ordinært arbeidsliv kan inngå som et ledd i å få flere arbeidssøkere inn i yrkesrettet opplæring

#### *Kapittel 6 Godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner*

##### *Regjeringen vil*

- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagopplæring
- etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning
- styrke godkjenningsordningen for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen)
- vurdere tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulerte yrker. Arbeidet vil inkludere vurdering av en informasjonsportal
- styrke tilbudet om kompletterende utdanninger
- igangsette et arbeid med å vurdere utarbeiding av samlet statistikk på tvers av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker
- videreutvikle og styrke tiltak som er satt i gang med sikte på å øke kunnskapen i førstelinjetjenestene om godkjenningsordningene gjennom etatens ordinære informasjonsarbeid og karriereveiledning
- igangsette en kampanje for å få fram verdien av å anerkjenne og ansette personer med kompetanse ervervet utenfor Norge

#### *Kapittel 7 Støtte til livsopphold for voksne i utdanning*

##### *Regjeringen vil*

- nedsette en ekspertgruppe som skal utrede løsninger for livsopphold for voksne med behov for livsopphold for å ta opplæring på grunnskole og videregående opplæringsnivå

#### *Kapittel 8 Samarbeid mellom sektorene*

##### *Regjeringen vil*

- utvikle verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter
- utvikle felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i samarbeid mellom utdannings- og integreringssektoren
- prøve ut opplæring i moduler fra forberedende voksenopplæring og videregående opplæring, i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet, som en del av forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne
- gjennomgå regelverkene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslo-

- ven og opplæring for voksne etter opplæringsloven, for å fjerne eventuelle formelle hindringer for samordning av opplæring etter de to regelverkene
- ta initiativ til felles kompetanseutvikling for lærere som underviser etter opplæringsloven og lærere som underviser etter introduksjonsloven
  - at Arbeids- og velferdsetaten skal delta i forsøk med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring og modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte utdanningsprogrammer i fag- og yrkesopplæringen
  - at det innledes et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommuner/fylkeskommuner for å sikre enhetlige løp for den enkelte,

- og hvor det finnes fram til hensiktsmessige måter for hvordan man fordeler utgifter til grunnopplæring og andre relevante tjenester
- etablere samarbeid i oppfølging av meldingen og innfase dette i oppfølging av den nasjonale kompetansepoltiske strategien
  - evaluere tiltakene i meldingen for å få et grunnlag for å vurdere om de har ønsket effekt

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet  
19. februar 2016 om Fra utenforskap til ny sjanse  
– Samordnet innsats for voksnes læring blir sendt Stortinget.

**Vedlegg 1****Oversikt over aktørene**

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for ulike deler av tjenestene som skal motvirke utenforskap og bidra til læring og kvalifisering som kan gi et godt fotfeste i arbeidsliv og samfunn.

På nivået under departementene er ansvaret delt mellom Utdanningsdirektoratet, Vox (Nasjonalt fagorgan for kompetansepolicy), IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet), Arbeids- og velferdsdirektoratet og NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen).

- Utdanningsdirektoratet forvalter opplæringsloven og gir veiledning til kommuner og fylker. Fylkesmannen fører tilsyn med opplæringsloven og introduksjonsloven.
- Vox har ansvar for BKA-programmet, tilskudd til studieforbund, og utvikler ressurser for voksnes læring med særlig vekt på opplæring i grunnleggende ferdigheter. Vox har også ansvar for faglig og pedagogisk utvikling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Nasjonal enhet for karriereveiledning som utvikler og koordinerer karriereveiledningsfeltet ligger i Vox.
- IMDi skal bidra til å gjennomføre integreringspolitikken. IMDi har blant annet forvaltningsansvar for tilskudd til opplæringen og nasjonalt introduksjonsregister og for veiledning av kommuner om regelverket på området.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører arbeidsmarkedspolitikken.
- NOKUT har ansvar for å godkjenne og vurdere enkeltpersoners utenlandske høyere utdanning, mens 15 godkjenningsinstanser for lovregulerte yrker skal sikre at personell som autoriseres har nødvendig kompetanse for å utøve yrket de skal virke i.

På det lokale nivået er kommunene, fylkeskommunen og NAV-kontorene aktørene som driver størstedelen av det offentlige tilbudet.

- Kommunen er ansvarlig for grunnskoleopplæring organisert for voksne, herunder opplæring i grunnleggende ferdigheter og for å gjennomføre realkompetansevurdering på grunn-

skolens område. Kommunene har ansvar for introduksjonsordningen og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Lokalt i kommunene er ofte voksenopplæringsssentre ansvarlige for grunnskoleopplæring og norskopplæring, mens flyktningetjenesten eller NAV-kontoret har ansvar for introduksjonsordningen.

- Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring for voksne og for oppfølgingstjenesten for unge. Fylkeskommunen skal også gjennomføre realkompetansevurdering innenfor videregående opplæring. Fylkeskommunene har ofte ansvar for karrieresentre i samarbeid med andre partnere. Fylkeskommunen har ansvaret for å godkjenne lærebedrifter. Lærebedriftene og opplæringskontorene har i samarbeid med fylkeskommunale opplæringsmyndigheter ansvaret for opplæring av læringer.
- Kommunen og fylkeskommunen kan benytte studieforbund, godkjente nettskoler og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring og videregående opplæring for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne.
- Fylkesmannen fører tilsyn med at skoleeierne driver i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Det finnes også en rekke private aktører som spiller viktige roller for voksnes læring.

- Voksne kan få opplæring i frittstående videregående skoler.
- Partene i arbeidslivet har en sentral rolle i utviklingen av de nasjonale rammebetingelsene gjennom sin deltakelse i Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og de faglige rådene (SRY).
- SRY skal hjelpe Kunnskapsdepartementet med råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. Rådet oppnevnes av Kunnskapsdepartementet og er et felles samarbeidsråd for partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. SRY skal bidra til samarbeid mellom aktuelle aktører for fag- og yrkesopplæringen nasjonalt, regionalt og lokalt samt mellom bransjer og sektorer. Arbeidsgiver- og arbeids-

takerorganisasjonene skal til sammen utgjøre flertallet i organet.

- Studieforbund er ideelle organisasjoner som har voksenopplæring som hovedformål, og som består av to eller flere medlemsorganisasjoner. Det finnes i Norge 15 godkjente studieforbund med rundt 500 medlemsorganisasjoner. Studieforbundene har i hovedoppgave å tilby opplæring ubundet av pensum og eksame-

ner, men forbundene kan også gi formell kompetansegivende utdanning som tillegg og alternativ til det offentlige utdanningssystemet. Studieforbundene er også forhåndsgodkjente tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Det finnes også en godkjenningssystem for private tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

---

## Litteraturliste

- Aakvik, A., J. J. Heckman and E. J. Vytlačil (2005) Estimating Treatment Effects for Discrete Outcomes when Responses to Treatment Vary: An Application to Norwegian Vocational Rehabilitation Programs. *Journal of Econometrics*, Vol. 125, 15–51. 2005.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Rundskriv Q-27/2015.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015) Utviklingen i uføretrygd per 30. juni 2015. Notat
- Arendt, J.N og D. Pozzoli, (2013) *Effekter af ordnær uddannelse for ledige. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier.* KORA 2014. Arbejdsmarked og uddannelse.
- Birkeland, P., M. F. Larsen og K. Lønvik (2015) *Organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.* Vox
- Bjørkeng, B. (red.) (2013) *Ferdigheter i voksenbefolkningen. Resultater fra den internasjonale undersøkelsen om lese- og tallforståelse (PIAAC).* Rapporter 2013/42. Statistisk sentralbyrå.
- Bjørkeng, B. og B. O. Lagerstrøm (2014) *Voksnes basisferdigheter – resultater fra PIAAC.* Rapporter 2014/29. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. og K. Henriksen, (red.) (2008) *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006* Rapporter 2008/5. Statistisk sentralbyrå 2008
- Blom, S. og A.W. Enes, (2015) *Introduksjonsordningen – en resultatstudie.* Statistisk sentralbyrå, rapport 2015/36.
- Bratsberg, B. og O. Raaum (2013) Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. *Samfunnsøkonomen* 2013:3.
- Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed og H. M. Gjefsen (2010) *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne. Hvor havner ungdom som slutter i skolen i ung alder?* Rapport 2010:3 Frischsenteret.
- Bratsberg, B., T. Hægeland og O. Raaum (2006) *Lese- og tallforståelse, utdanning og arbeidsmarkedssuksess.* Lesesenteret, Universitetet i Stavanger.
- Card, D., J. Kluve og A. Weber (2015) *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations.* Discussion paper no. 9236. IZA juli 2015.
- Difi (2014) *Mot alle Odds. Veier til samordning av norsk forvaltning.* Difi-rapport 2014:07.
- Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2015) *Ti års erfaring. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere.* Fafo-rapport 2015:26.
- Djuve, A. B., H. C. Kavli og A. Hagelund (2011) *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B., H. Haakestad og E. B. Sterri (2014) *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.* Fafo-rapport 2014:34.
- Djuve, A. B og M. Sandbæk (2012) *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Fafo-rapport 2012: 27
- Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Strandbu og Ø. Seipen (2013) *Voksne i grunnskole og videregående opplæring.* Rapport 7/13. NOVA.
- ECON (2007a) *Det lønner seg! En samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse.* IMDi-rapport 10–2007.
- ECON (2007b) *Evaluering av Program for basiskompetanse i Arbeidslivet (BKA).* ECON-rapport nr. 2007–077.
- Econ Pöyry (2008) *Program for basiskompetanse i arbeidslivet. Evaluering, del 2.* ECON-rapport nr. 2008–074.
- Ekeland, A. (2012) *Ny Sjanse – varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket «Ny Sjanse».* Rapporter 2012/17. Statistisk sentralbyrå.
- Eksportgruppen (2015) *Et NAV med muligheter, bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV Sluttrapport fra Eksportgruppen, april 2015.*
- Enes, A. W. (2014) *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007–2011- arbeid, utdan-*

- ning og inntekt. Rapporter 2014/15. Statistisk sentralbyrå
- Engesbak, H. og T. A. Stubbe (2011) *Basiskompetanse i arbeidslivet – Evaluering av prosjekter i Oppland som har fått støtte gjennom det nasjonale BKA-programmet i perioden 2006–2009*. NTNU VILL.
- Falch, T., L.-E. Borge, P. Lujala, O. H. Nyhus og B. Strøm (2010) *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 10/03.
- Falch, T., og O. H. Nyhus (2011) *Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne*. SØF-rapport nr. 11/01.
- Friberg, J.H og O. Elgvin, (2014) *Når aktivering blir ydmykelse – en studie av møte mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43.
- Gabrielsen, E. (2015) De internasjonale undersøkelsene av voksnes lesekompetanse. Foredrag 29.01.2015, CEMO, Universitetet i Oslo. <http://www.uv.uio.no/cemo/english/about/news-events-and-publications/events/2015-01-29-egil-gabrielsen-presentation-PIAAC.html>
- Gjefsen, H. M., T. Gunnes og N. M. Stølen (2014) *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. Rapporter 31/2014. Statistisk sentralbyrå.
- Grue, L. og J. E. Finnvold (2014) *Hjelp eller barrierer. En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne*. Rapport 8/14. NOVA
- Haakestad, H. og E. B. Sterri (2015) *Lærevilkår i norsk arbeidsliv. Utjevning eller mot nye kompetansegap*. Fafo-rapport 2015:09.
- Hansen, Ø. L. og T. Fossan-Waage (2012) *Erfaringer fra bransjerettet samarbeid om opplæring i grunnleggende ferdigheter – En evaluering av prosjekter i samarbeid med Byggnæringens Landsforening (BNL)*. Notat 4/2012 Vox.
- Hansen, Ø. L., M. F. Larsen og K. Lønvik (2011) *Basiskompetanse i Posten og Bring. Endelig rapport om effekter av kurs i grunnleggende ferdigheter*. Rapport Vox.
- Hardoy, I. og T. Zhang (2010) *Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Søkelys på arbeidslivet* 27 (4) 2010. Institutt for samfunnsforskning.
- Hardoy, I, K. Røed og T. Zhang (2006) *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*. Rapport 4/2006. Frischsenteret.
- Hernes, V. og K. R. Tronstad (2014) *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. NIBR-rapport 2014:19.
- Hussain, M. (2015) *Norskopplæring og sysselsetting blant innvandrere som fikk opphold i 2009*. Rapporter 2015/38. Statistisk sentralbyrå.
- IMDi (2015) *Fra Ny sjanse til Jobbsjansen – resultater fra individrapportering for deltakere i 2013*. IMDi-rapport 2015.
- Karriereveiledningsutvalget (2015) *Karriereveiledning i en digital verden – delrapport fra Karriereveiledningsutvalget*
- Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007) *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.
- Langeland, S. og A. M. Galaasen (2014) *Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? i Arbeid og Velferd*. 1–2004
- Lillegård, M. og A. Seierstad (2013) *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. Rapporter 2013/55. Statistisk sentralbyrå.
- Lødding, B. (2015) *Mobilisering for mangfold. Kartegging av kompetanse i barnehagesektor og grunnpplæring for barn, unge og voksne i første fase av satsningen Kompetanse for mangfold*. NIFU-rapport 4–2015.
- Markussen, E. (2014) *Utdanning lønner seg*. NIFU-rapport 01–2014.
- Markussen, E., M. W. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008) *Bortvalg og kompetanse: Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. NIFU-STEP-rapport 2008–03.
- Markussen, S. og K. Røed (2014) *The Impacts of Vocational Rehabilitation*. *Labour Economics* vol 31 1–13. 2014. Frischsenteret.
- Nielsen, J. A. og D. Pozzoli (2014) *Effekter af ordnær uddannelse for ledige. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. KORA 2014.
- Norberg-Schulz, M., S .L. Berg, og M. Mark (2015) *Samlet statistikk over søkere i godkjeningsprosesser for lovregulerte yrker – Utredning om og forslag til systemer for statistikk-innhenting*. Damvad 2015
- NOU 2007: 11 Studieforbund – læring for livet
- NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida
- NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget

- NOU 2010: 7 Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet
- NOU 2011: 14 Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak
- NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid
- NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
- Nyen, T. (2004) *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003*. Grunnlagsrapport. Fafo-rapport 435.
- OECD (2014a) *Skills Strategy Diagnostic Report Norway*
- OECD (2014b) *Skills Strategy Action Report Norway*
- OECD (2015) *Employment Outlook 2015*
- Oxford Research (2013) *En ordning, et mangfold av løsninger – Forskningsprosjekt om studieforbund*
- Proba samfunnsanalyse (2011) *Utfall på arbeidsmarkedet for voksne som fullfører videregående utdanning*. Proba-rapport nr. 2011–04:
- Proba samfunnsanalyse (2012a) *Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet*. Proba-rapport 2012–08.
- Proba samfunnsanalyse (2012b) *Bruk av opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Forprosjekt til effektevaluering*. Proba-rapport 2012–11.
- Proba samfunnsanalyse (2012c) *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny Sjanse*. Proba-rapport 2012–07.
- Proba samfunnsanalyse (2013) *Analyse av utdanningsstøtteordningene*. Proba-rapport 2013–07.
- Proba samfunnsanalyse (2015a) *Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere*. Proba-rapport 2015–04.
- Proba samfunnsanalyse (2015b) *Evaluering av forsøksordninger med videregående opplæring for arbeidssøkere og på arbeidsplass*. Proba-rapport 2015–08.
- Proba samfunnsanalyse (2015c) *Jobbsjansen 2014. Analyse av individ- og prosjektrapportering* Utarbeidet av Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra IMDi.
- Raaum, O., H. Torp og T. Zhang (2002a) *Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long run effects of labour market training*. Memorandum 15/2002. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Raaum, O., H. Torp og T. Zhang, (2002b) *Business cycles and the impact of labour market programmes*. Memorandum 14/2002. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Rambøll management (2007) *Når kunnskap gir resultater – Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett/og eller plikt til slik opplæring*. Sluttrapport, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Rambøll management (2011a) *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. IMDi-rapport.
- Rambøll management (2011b) *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. FOU-prosjekt. 2011
- Rambøll (2014) *Utredning av behov for komplette utdanning for søkere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker*. Delrapport til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen (2008) Dokument 3:14 (2007–2008) Riksrevisjonenes undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå.
- Simson, K. (2012) *Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? Søkelys på arbeidslivet* 29 2012. Institutt for samfunnsforskning.
- SSB (2013a) *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Statistikkartikkel 2013.
- SSB (2013b) *Voksnes læring 2012 (Adult Education Survey)*. Statistikkartikkel 2013.
- SSB (2014) *Norskopplæring for voksne innvandrere, 2013*. Statistikkartikkel
- SSB (2015) *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Statistikkartikkel 2014.
- Sterri, E. B., S. Andresen, K. Reegård og J. Rogstad (2015) *Grenser for utdanning. Rett til videregående opplæring for voksne*. Fafo-rapport 2015:27.
- TNS Politikk og samfunn (2014) *Topplederundersøkelsen 2014. Undersøkelse om arbeidsliv og innvandrere*
- Tronstad, K.R. (2015) *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2.
- Utdanningsdirektoratet (2011) *Det felles europeiske rammeverket for språk*.
- Utdanningsdirektoratet (2015) *GSI 2015/16 Voksne i grunnskoleopplæring*. Statistikknotat.
- Utdanningsdirektoratet (februar 2014) *Retningslinjer for realkompetansevurdering* <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/>



- Voksne/Retningslinjer-for-realkompetansevurdering
- Villund, O. (2014) *Overkvalifisering blant innvandrere 2007–2012*. Rapporter 2014/28. Statistisk sentralbyrå
- Vox (2012) Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. 2012
- Vox (2013a) *Viktig med grunnleggende ferdigheter, men hvor gode er vi?* Vox-notat 11/2013.
- Vox (2013b) Læringsmål i grunnleggende ferdigheter. Eksempler på lokale læreplaner i lesing og skriving, regning, digitale ferdigheter og muntlige ferdigheter
- Vox (2014) *Vox-speilet 2014 Voksnes deltaking i opplæring og utdanning*. Vox statistikkrapport.
- Vox (2015a) *Organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett og/eller plikt til slik opplæring*.
- Vox (2015b) *Norsk på arbeidsplassen – En kartlegging av behovet for norskopplæring for arbeidsinnvandrere i byggeneeringen og industrien*
- Vox (2015c) *Voksenlærernes kompetanse og kompetansebehov*
- Westli, L. (2008) *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?* Memorandum 24/2008. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Westli, L. (2008) *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Memorandum 25/2008. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Windisch, H. C. (2015) *Adults with low literacy and numeracy skills: A literature review on policy intervention*, OECD Education Working Papers, No. 123, OECD Publishing, Paris.
- Zhang, T. (2015) *Effekter av arbeidspraksis i ordnær virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak*. Rapport 2, 2015. Frischsenteret.
- 
-

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsbilde: Colourbox

Trykk: 07 Aurskog AS – 02/2016

